

ISSN 0330 - 7956



REVUE DES RÉGIONS ARIDES

Éditée par l'Institut des Régions Arides - Médenine - TUNISIE

Actes des travaux de l'Ecole chercheurs
et du cours CIHEAM

«**Gouvernance foncière
et usage des ressources naturelles**»

Gabès, 16 - 20 novembre 2009
& Tataouine, 21 - 25 novembre 2009

30 (1/2013)

Mars 2013

Numéro Spécial

**Actes des travaux de l'Ecole chercheur
et du cours CIHEAM**

*«Gouvernance foncière et usage des
ressources naturelles»*

Gabès, 16 – 20 novembre 2009 & Tataouine, 21 – 25 novembre 2009

Editeurs scientifiques :

**Abdallah BEN SAAD, Mongi SGHAIER, Anne-Marie JOUVE,
Claude NAPOLEONE, Jean-Christophe PAOLI , Mohamed
ELLOUMI**



Gabès, 16 – 20 novembre 2009



Tataouine, 21 – 25 novembre 2009

S O M M A I R E

PRÉFACE	7
INTRODUCTION	9
Thème 1 : Théories, usages et enjeux du foncier	13
Thème 2 : Les conflits fonciers.	101
Thème 3 : Gouvernance et ressources naturelles	149

PREFACE

Toutes les sociétés humaines ont, sous une forme ou sous une autre, organisé le contrôle de l'espace dont elles tiraient leur subsistance. Chacune effectuait une appropriation de la nature à des fins de reproduction sociale selon certains choix adaptés aux contraintes du milieu, aux possibilités du mode de production et aux conceptions politico-économiques dominantes.

Il va sans dire qu'une politique foncière s'inscrit nécessairement dans une stratégie globale de développement économique et social traduisant, d'une façon implicite ou explicite, les choix et les options jugés prioritaires par les forces au pouvoir. Évoluant dans un contexte intérieur et extérieur dynamique, cette stratégie connaît, à l'occasion d'évènements importants (indépendance, révolution, etc.), des ajustements et des adaptations dictés par une recherche constante d'adéquation entre les objectifs affichés et les ressources et moyens disponibles. Il va sans dire que toute politique foncière, conduite par les pouvoirs publics, devrait trouver sa raison d'être dans les principes fondateurs de la politique de développement agricole et rural du pays.

Dans les pays du sud, la politique foncière servira à l'augmentation de la production agricole et par conséquent dans l'amélioration des conditions et du niveau de vie du monde rural. De ce fait la politique foncière peut être considérée comme plus politique que d'autres politiques économiques.

La Tunisie, petit pays d'environ 164 150 km² dont 90 000 km² de terres agricoles et dont l'aridité est dominante, s'est trouvée dans l'obligation de mettre fin à la complexité du système foncier traditionnel hérité de la colonisation française. C'est le cas de l'abolition des terres *habous*, l'assainissement des terres domaniales à vocation agricole, l'application de la réforme agraire, la création des périmètres publics irrigués et enfin la privatisation des terres collectives. C'est le cas également de la législation en vue de régler le problème de la sécurité d'occupation du sol notamment celui du manque de titre de propriété (remplacement des titres traditionnels par des titres fonciers) par l'immatriculation obligatoire et progressive de toutes les terres non immatriculées.

C'est dire la complexité des problèmes qui se posent au développement des milieux arides. En effet, développer un milieu soumis à des conditions écologiques précaires, en adaptant les interventions aux situations sociales les plus diverses, n'est pas une tâche facile. Le rôle des chercheurs apparaît donc vaste.

L'Institut des Régions Arides de Medenine qui a déjà engagé une action de recherche sur la question foncière depuis 2003, au sein du Laboratoire d'Economie et des Sociétés Rurales (LESOR), et qui a aussi encouragé ses chercheurs d'intégrer les équipes de recherche et les réseaux qui s'intéressent aux questions foncières, serait particulièrement un lieu privilégié dans le sud de la Méditerranée où pourraient se développer et se concrétiser les outils théoriques et les méthodes techniques pour

résoudre tous les problèmes liés au foncier (statut, sécurisation, conflits, etc.). D'ailleurs, c'est dans ce cadre que l'IRA a organisé, du 16 au 25 novembre 2009, en collaboration avec le "réseau d'échanges sur la question foncière en Méditerranée" (FONCIMED) un événement scientifique de grande importance (Cours CIHEAM et Ecole Chercheur) pour débattre la question de la «Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles». Les participants (une trentaine de chercheurs de 6 pays méditerranéens) ont pendant 10 jours, pu et su identifier, analyser et retranscrire synthétiquement les différentes dynamiques d'usages des sols mis en œuvre sur un espace de dimension régionale, mais aussi locale et leurs impacts sur les ressources naturelles.

Nous sommes de ceux qui croient que face aux grands problèmes, comme celui de la question foncière, les pays concernés se doivent de coopérer et de mettre en commun leurs expériences et leurs moyens humains et matériels, ces problèmes n'ayant pas de frontières. Il Y va l'avenir de nos peuples.

De ce fait, nous espérons que la publication des "actes des travaux du cours CIHEAM et de l'Ecole chercheur" constituera un outil qui incitera les participants à continuer de travailler ensemble pour permettre le transfert et l'amélioration des outils présentés à leur propre champ d'investigation et à leur pratique de recherche ou du développement.

Enfin, il m'est de mon devoir d'adresser mes vifs remerciements aux responsables des structures qui ont financé cette manifestation scientifique, à savoir l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (IAMM) et l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) d'Avignon-France.

Mes remerciements s'adressent aussi à tous les intervenants et les participants et au personnel de l'IRA Medenine et des Directions régionales de Gabès et Tataouine, qui ont manifesté beaucoup d'intérêt et ont par conséquent participé à la réussite de cet événement scientifique.

Professeur Houcine KHATTELI
Directeur Général de l'IRA Médenine

INTRODUCTION

Les travaux réunis dans ce numéro de la Revue des Régions Arides sont issus des communications présentées lors du cours spécialisé et de l'école chercheur « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles » organisés en Tunisie du 16 au 20 novembre 2009 à Gabès et du 21 au 25 novembre 2009 à Tataouine.

Les contributions portent sur les questions des modes de gouvernance foncière et l'usage des ressources naturelles, elles ont été réparties en quatre parties. La première partie porte sur les aspects théoriques, les normes d'usage et les enjeux du foncier, la seconde sur les conflits autour du foncier et les modes de leur résolution et enfin la troisième partie porte sur les modes de gouvernance des ressources naturelles.

Thème 1 : théories, usages et enjeux du foncier

La première partie analyse les outils et méthodes d'observation des mutations foncières, les modes de gestion et de gouvernance des ressources naturelles communes, publiques ou privées. En effet, l'évolution de l'occupation du sol et des modes de faire valoir a un impact important sur la durabilité des ressources et nécessite à la fois un suivi et des décisions d'adaptation. Les outils de suivi de cette évolution sont nombreux. Parmi lesquels, l'approche d'observation environnementale et son couplage aux systèmes d'information pour orienter et accompagner la décision et l'action dans le domaine environnemental, notamment de la lutte contre la désertification (Mongi Sghaier)

Pour les ressources foncières, l'analyse des différentes formes de rente apporte un éclairage intéressant sur les rapports entre les différents acteurs autour de l'appropriation, la mobilisation et les usages des ressources foncières. Pour ce faire il est important de remonter aux origines des théories de la rente foncière et d'en explorer les différents apports explicatifs (Omar Besssaoud et Mélanie Ruquier-Desjardin). Ces auteurs passent en revue les théories de Von Thünen, (prise en compte de la dimension spatiale), de Marshall (théorie des externalités) et les nouvelles analyses proposées par des courants de la géographie économique établissant des liens nouveaux entre qualité des produits et territoire (Mollard, Pecqueur). Pour les ressources naturelles communes, les formes de gestion ont varié entre privatisation et domanialisation, ce n'est que récemment avec les travaux d'Elinor Ostrom et l'école des *Common Pool Ressources* (CPR) que la gestion par les collectifs des usagers a été mise en avant comme une forme additionnelle. La présentation de l'histoire intellectuelle de ce champ, les apports d'Elinor Ostrom et les voies actuelles de recherche, en esquisant les perspectives que ce champ de recherches ouvre pour l'étude de la gestion du territoire sont abordés par la contribution de Sophie Alain.

Dans ce cadre, le cas de la gestion participative de l'eau par les usagers sert comme étude de cas pour évaluer la gestion par les associations des usagers à travers le cas de l'irrigation au Maroc, en analysant l'émergence et le fonctionnement des

Associations des usagers de l'eau agricole (AUEA) dans le périmètre du Moyen Sebou (Zakaria Kadiri)

Replacée dans une perspective historique, l'évolution des agricultures de la rive sud de la Méditerranée se caractériserait par une modernisation inachevée. Ce retard tient bien sûr aux conditions climatiques et géographiques plutôt difficiles pour l'agriculture. Mais il est aussi fortement déterminé, comme l'expliquait Pierre Coulomb (1994) par les séquelles du système latifundiaire qui a duré cinq siècles et structuré l'espace productif agricole méditerranéen de façon très inégalitaire, ce qui a permis la formation de rentes importantes aux dépens des investissements nécessaires à la modernisation des agricultures (Anne Marie Jouve).

Thème 2: Les conflits fonciers

Face à une pression anthropique qui s'accroît, la raréfaction des ressources naturelles conduit à la multiplication et à l'aggravation des conflits : conflits d'usages, conflits de droits, conflits d'autorité, conflits de gouvernance.

Portant sur des terrains très différents: l'arganeraie du Souss (Maroc), un périmètre irrigué de la Mitidja (Algérie), le littoral corse (France), les trois recherches présentées dans le thème 2 montrent que la gestion des conflits fonciers et territoriaux est primordiale dans une perspective de développement durable. La non-résolution des conflits peut avoir des conséquences néfastes sur le développement agricole – par exemple un morcellement informel des structures d'exploitation (Bouchaïeb), sur l'environnement – par exemple la dégradation d'une forêt d'arganiers (Chamich, Jouve) ou une urbanisation anarchique (Melot, Paoli) – et sur l'ordre social – par exemple des affrontements violents entre villageois et éleveurs nomades (Chamich, Jouve).

Le conflit doit pouvoir s'exprimer et se développer en innovations institutionnelles (nouvelles formes de gouvernance). Pour identifier les conditions d'une bonne gestion des conflits, les auteurs adoptent une approche institutionnelle et s'intéressent aux pratiques et aux discours des acteurs et des institutions. Ils pointent notamment le rôle positif de l'action collective (Chamich, Jouve ; Melot, Paoli) et des médiateurs (Bouchaïeb ; Chamich, Jouve).

Enfin, une gestion concertée des ressources nécessite d'impliquer tous les acteurs, ce qui suppose de construire au sein de la population le pouvoir de négocier (Chamich, Jouve) et un pouvoir central qui accepte d'adapter la réglementation à la réalité socio-économique (Bouchaïb ; Melot, Paoli).

Thème 3 : gouvernance et ressources naturelles

Les ressources naturelles font l'objet d'une pression de plus en plus forte qui conduit à leur dégradation avec des conséquences sociales et économiques assez importantes. Cela s'est traduit par diverses tentatives de mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance allant de la privatisation à la gestion administrative des ressources, avec des formes intermédiaires de gestion communes. Les

terres collectives dans les pays du Maghreb constituaient une part importante des ressources foncières. Depuis les indépendances de ces pays, les évolutions foncières se sont fait dans le cadre des politiques nationales, parfois très différentes : réforme agraire, autogestion, collectivisation, étatisation, libéralisation. Mais les analyses portant sur les impacts socio-environnementaux de la privatisation de ces terres sont restées rares, c'est à cette insuffisance que Abdallah Ben Saad et Alain Bourbouze ont tenté de pallier en mettant le zoom sur les hautes steppes tunisiennes.

D'un autre côté, la gestion publique des ressources foncières revient à faire le choix d'une ou plusieurs fonction(s), pour des espaces susceptibles d'avoir un certain nombre d'usages concurrentiels. Il s'agit de gérer une rareté relative issue de la concurrence entre des usages possibles d'un même lieu. Par exemple, l'oasis de Gabes est une zone agricole. Certaines franges peuvent être urbanisée pour permettre l'extension de la ville. En même temps, il est possible de recréer des périmètres irrigués ailleurs et d'y relocaliser la production agricole. Il n'existe donc pas, formellement, de rareté absolue de la terre pour la fonction de production de biens alimentaires (J-Say & C. Napoléone)

De manière plus large, on peut faire un parallèle entre les modes de gouvernance et le rôle attribué à la gestion des ressources naturelles dans les politiques de développement économiques. Ainsi les politiques ont évolué d'un objectif de contrôle de l'accès aux ressources et de celui des sociétés qui en dépendent, vers la mobilisation de ces mêmes ressources pour la réalisation d'objectifs de développement. L'analyse de l'évolution sur la longue période des modes de gestion des ressources naturelles a mis en évidence plusieurs tendances lourdes, à savoir la prédominance de la propriété privée et de l'accès privatif à certaines ressources.

La dégradation assez générale des ressources dont la situation de fragilité devrait s'aggraver sous l'effet du changement climatique met en évidence la difficulté de mettre en place une forme de gouvernance qui concilie la mobilisation des ressources pour le développement économique avec l'impératif de durabilité (M. Elloumi)

Si la période actuelle semble se caractériser par la prédominance de la propriété privée, l'analyse historique montre que cela n'a pas toujours été le cas et rend légitime la question de savoir pourquoi cet intérêt actuel pour ce mode de gouvernance et que peut-il apporter ? C'est à ces questions que le texte de M-J Harvey tente de répondre en apportant une critique de base de la propriété privée et de la décision privée pour la gestion durable des ressources naturelles. L'intérêt des approches pluridisciplinaires n'est plus à démontrer pour l'analyse de la gestion multi-scalaire des ressources naturelles. Néanmoins, l'analyse de différentes expériences de mode de régulation des ressources naturelles mobilisant différentes disciplines met en évidence les besoins d'innovations dans les outils de régulation (innovations dans le droit ; dispositif d'appui innovant comme

l'observatoire territorial), et les besoins en recherche associés dans ce domaine (M. Pech & C. Thenail)

Parmi ces innovations, celle de faire des zones agricoles protégées une ressource territoriale semble porteuse pour la durabilité de ces ressources. Cela est vrai en France pour des zones périurbaine (G. Vianey), mais cela peut être aussi le cas pour les oasis littorales du sud-est tunisien qui malgré la diversité de leurs systèmes de production connaissent de graves problèmes de gestion de l'eau et pourraient trouver dans la patrimonialisation de leur ressources une solution face à la dégradation de leur environnement.

Abdallah BEN SAAD
Mohamed ELLOUMI
Anne-Marie JOUVE
Claude NAPOLEONE
Jean-Christophe PAOLI
Mongi SGHAIER

Thème 1 : **Théories, usages et enjeux du foncier**

Observatoires et systèmes d'information. (M. Sghaier)	15
Brève histoire des théories de la rente foncière : des rentes de fertilité à la rente de qualité territoriale (O. Bessaoud & M. Requier-Déjardins)	39
Elinor Ostrom et le champ de recherche des « Commons » (S. Allain)	61
Irrigation et action publique au Maroc : Les changements impulsés par les pratiques dans le périmètre du Moyen-sebou (K. Zakaria)	75
La modernisation inachevée des agricultures méditerranéennes. Le handicap des structures foncières. (A-M. Jouve)	91

Observatoires et systèmes d'information : outils d'accompagnement de la décision et de l'action dans le domaine environnemental

Mongi SGHAIER

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales (LESOR),
Institut des Régions Arides, IRA de Médenine

RÉSUMÉ

Cet article présente l'intérêt de l'approche d'observation environnementale et son couplage aux systèmes d'information pour orienter et accompagner la décision et l'action dans le domaine environnemental, notamment de la lutte contre la désertification. Il discute par ailleurs les cadres conceptuels et il présente des exemples d'application basés sur les expériences des programmes DYPEN et ROSELT/OSS. Les indicateurs synthétiques et d'interface et l'élaboration de tableaux de bord comme outils d'aide à la décision sont également analysés. Finalement, l'article synthétise et discute les principales difficultés méthodologiques pour la mise en œuvre des dispositifs d'observatoires et systèmes d'information opérationnels.

Mots clés : approche d'observation environnementale, système d'information, lutte contre la désertification, indicateurs synthétiques et d'interface, tableaux de bord, outils d'aide à la décision, développement durable.

ملخص :

يقدم هذا المقال أهمية المقاربة المقارنة المتعلقة بالملاحظة البيئية وربطها بأنظمة المعلومات من أجل توجيه ومرافقة القرار والفعل في المجال البيئي وخاصة لمقاومة التصحر.

يناقش المقال ، من بين ما يناقشه ، الإطار النظري ويقدم أمثلة تطبيقية مرتكزة على خبرة مشاريع DYPEN et ROSELT/OSS.

المؤشرات التركيبية والواجهات وكذلك لوحات القيادة كأدوات للمساعدة على إتخاذ القرار وقع أيضا تحليلها. أخيرا ، يؤلف هذا المقال ويناقش أهم الصعوبات المنهجية من أجل تطبيق آليات ملاحظة وأنظمة معلومات عملية.

الكلمات المفتاح : مقارنة الملاحظة البيئية ، أنظمة معلومات ، مقاومة التصحر ، المؤشرات التركيبية والواجهات ، لوحات القيادة ، أدوات المساعدة على إتخاذ القرار ، التنمية المستدامة.

1-L'OBSERVATOIRE : UN OUTIL ANCIEN, DES APPLICATIONS NOUVELLES

1.1-Notion évolutive et largement diffusée

Les premiers usages de la notion « Observatoire » relève du domaine de l'astronomie. Le terme « observatoire » a ainsi connu durant la deuxième moitié du vingtième siècle un usage qui s'est élargi à plusieurs domaines.

Son transfert dans les sciences humaines s'est effectué dans l'entre-deux guerres grâce à la démographie lorsqu'il a fallu suivre l'évolution de la population. Mais ce n'est que récemment qu'il a pris toute son importance dans de nombreuses applications dans le domaine des sciences sociales.

Au plan opérationnel, un [observatoire](#) pourrait être traduit en un organisme administratif créé par une collectivité aussi bien locale qu'étatique, pour suivre l'évolution d'un phénomène économique ou social. Du point de vue environnemental, un observatoire de l'environnement est une structure, généralement publique ou associative (éventuellement non gouvernementale), collectant et centralisant des données environnementales, sous forme d'indicateurs, pour la biosurveillance (ou bio-monitoring), le monitoring environnemental, la gestion et/ou l'élaboration et l'évaluation des politiques environnementales. Source :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Observatoire_de_l%27environnement#Fonctions_des_observatoires_de_1.27environnement

Observatoire de l%27environnement
#Fonctions_des_observatoires_de_1.27environnement

Aujourd'hui, ce terme peut signifier un organisme ou une institution qui collecte, traite et diffuse l'information (économique, sociale, environnementale, etc.) dans un endroit spécifique ou un territoire. Hormis son usage à l'échelle de divers secteurs (santé, tourisme, industrie, agriculture, développement durable, etc.) la notion d'observatoire s'étend également à différentes échelles, du global (échelle planétaire), au local en passant par le régional et le national.

A l'échelle environnementale, l'implantation des observatoires devrait se faire selon une problématisation socio économique et bioclimatique se traduisant sur le plan pratique par un zonage bien défini. Il doit également rendre compte de la réalité des institutions impliquées dans la mise en place et le fonctionnement de ces observatoires (intégration de l'existant). Selon l'approche ROSELT/OSS, plusieurs critères sont à retenir pour labelliser un observatoire:

- la disponibilité et la qualité des acquis scientifiques et techniques antérieures;
- une représentativité éco-régionale (différentes zones bioclimatiques caractérisant les terres arides et semi-arides) ;
- la présence d'écosystèmes particuliers majeurs (steppes, savanes, systèmes cultivés associés...) ;
- l'existence de divers usages des ressources naturelles¹ ;

¹ Toutefois certains observatoires peuvent inclure des zones sans pratiques d'exploitation des ressources telles que des réserves MAB/UNESCO

- la disponibilité des compétences humaines nécessaires et des moyens opérationnels dans l'institution tutelle de l'observatoire ;

- une accessibilité raisonnable des sites d'observation pour les équipes.

1.2- Multifonctionnalité des observatoires

A l'état actuel, les observatoires de l'environnement peuvent avoir plusieurs fonctions. Leur première fonction est le suivi de l'environnement. Ceci passe généralement par la création de bases de données et de séries statistiques ou descriptives à mettre à jour régulièrement.

Certains de ces observatoires sont plutôt des outils de recherche (recueil et valorisation des données scientifiques) ou d'évaluation (tels que les observatoires de la biodiversité, observatoires de la qualité de l'air, etc.).

A titre d'illustration, selon l'approche ROSELT/OSS, ces missions doivent prendre en compte le concept général de développement durable, à propos duquel on recherche une utilisation optimale des ressources naturelles tout en préservant le potentiel biologique pour les générations futures.

Les deux fonctions prioritaires sont :

- le suivi des écosystèmes à travers une approche système: compréhension et suivi des processus endogènes à l'écosystème.

- le suivi des paysages (à travers les ressources naturelles et les usages) selon une approche spatiale: compréhension et suivi des interactions homme/

milieu

- Au fur et à mesure de la consolidation du fonctionnement de l'observatoire, d'autres fonctions se mettront en place:

- la recherche de l'efficience entre ressources et usages, qui consiste à définir pour des pas de temps variables, la capacité de charge optimale pour un type d'écosystème ou un type de terroir, et par rapport à un type d'usage déterminé ou à des usages multiples, sans risque de détérioration du potentiel biologique et en évitant d'atteindre des seuils d'irréversibilité dans la dynamique des systèmes écologiques en présence. Cet objectif est prioritaire à atteindre dès le moment où le lieu d'observation devient l'objet d'un projet de développement.

- la prévision des évolutions écologiques à long terme, basée sur une compréhension des mécanismes de fonctionnement des écosystèmes et agrosystèmes. Le but est de permettre la prévision à long terme de l'évolution des ressources biologiques, suivant différents scénarios liés aux variations des ressources climatiques, des usages et des besoins socio-économiques des populations locales. Cette prévision apportera les arguments nécessaires aux gestionnaires, aménageurs, et décideurs, pour anticiper sur les risques à venir en recourant aux mesures de prévention et d'adaptation les plus appropriées.

1.3. La proposition de solutions rationnelles pour la restauration des ressources biologiques dans les écosystèmes particulièrement perturbés,

qui pourront être approfondie par la recherche et être de premier intérêt pour l'identification des mesures de LCD appropriées dans le cadre des actions de développement. Activités d'observation intégrées et complémentaires Les activités d'observation développées et assurées par un observatoire environnemental doivent être prioritairement intégrées et complémentaires pour parvenir à faire face à une complexité importante. Les activités d'un observatoire peuvent être orientées vers un «fonctionnement continu à long terme» et se déclinent en 6 grands types :la capitalisation des données anciennes et existantes sur les sites ;

* la mise en place des activités de surveillance environnementale: occupation des sols, diversité paysagère, systèmes climatiques, hydrologiques, écologiques et agro-écologiques, systèmes socio-économiques, de production, de gestion des ressources et de l'espace, des populations animales etc.

* une harmonisation progressive de la collecte et du traitement de l'information sur les observatoires, selon des guides méthodologiques élaborées selon un consensus en réseau;

* la collecte d'un « kit minimum de données », base commune aux différents observatoires du réseau, selon un pas de temps approprié (annuel ou pluri-annuel), dans toutes les disciplines de la surveillance environnementale, selon une approche inter-disciplinaire et selon une méthodologie harmonisée;

* l'élaboration d'un diagnostic complet de la situation, basé sur l'interprétation croisée des informations (intégra-

tion interdisciplinaire de données en analysant les relations entre les différents facteurs) et l'établissement de perspectives pour orienter l'aide à la décision sur un plus long terme

* l'interprétation des données environnementales pour l'élaboration d'informations utiles à la prise de décision sous forme de rapports, cartes, graphiques...

* la diffusion des résultats par le biais d'une base de métadonnées. Il serait souhaitable que ces résultats, ainsi que ceux du dispositif national de surveillance environnementale (DNSE) qui pourra être mis en place dans les pays, soient intégrés dans le système de circulation de l'information sur la désertification et l'environnement (SCIDE) du système de suivi évaluation des Programmes d'Action Nationaux.

2- OBSERVATOIRE ET SYSTÈME D'INFORMATION (SI): DEUX OUTILS INDISSOCIABLES

L'observation du réel se fait d'une manière permanente et systémique afin d'obtenir une information stratégique destinée à faciliter l'action. Les deux processus d'observation et de traitement valorisation et diffusion de l'information vont obligatoirement de pair. Ils sont difficilement dissociables et s'interfèrent mutuellement aux différents stades de l'acheminement de l'information et ce depuis l'observation (donc la collecte de l'information) jusqu'à sa valorisation dans le processus d'accompagnement de la décision,

au travers évidemment du processus de traitement et d'analyse et interprétation de ces informations collectées. De là, émergent l'intérêt de coupler au processus d'observation un système d'information opérationnel et approprié.

Ainsi, un système d'information (SI) se définit comme un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnel, données et procédures) qui permet de regrouper, de classifier, de traiter et de diffuser de l'information sur un phénomène donné. Les systèmes d'information comportent le plus souvent des informations de nature économique et financière, mais aussi de plus en plus d'informations environnementales et sociales. Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/>

Syst%A8me_d'information.

Dans cette optique, l'émergence des dispositifs d'observation est liée aux besoins accrus en termes d'information et de communication dans tous les champs.

Un observatoire socio-économique se définit comme un «outil d'information indispensable à tous ceux qui veulent connaître et comprendre» selon le conseil général de Haute-Savoie.

Le déroulement d'un processus d'acheminement de l'information dans un processus d'observation ciblé vers l'aide à la décision (processus de suivi évaluation, SE) pourrait se décliner en plusieurs phases comme le décrit la figure 1.

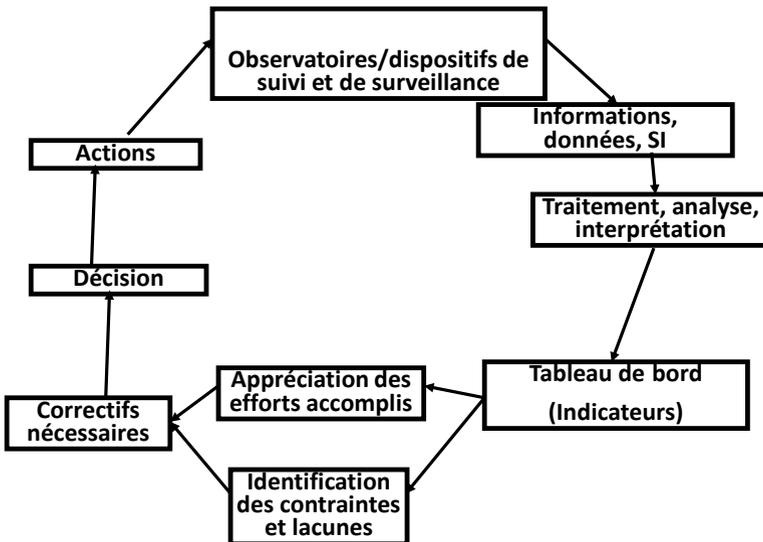


Figure 1. Schéma simplifié du fonctionnement d'un processus de SE

3-FINALITÉS DES OBSERVATOIRES ÉCOLOGIQUES ET SOCIO-ÉCONOMIQUES

3.1-Finalités des observatoires

Depuis quelques décennies, nombreux travaux ont insisté sur les relations interactives entre les sociétés et leur environnement naturel. Ainsi, les problèmes d'environnement observés dans plusieurs régions notamment arides et semi arides commencent à se traiter en termes de relations avec les facteurs sociaux, économiques et politiques (Tiffen et Mortimore ,1992) ; Picouet et Sghaier ,1994) ; Morvaridi ,1998 ; etc.)

Le dispositif des observations écologiques et socio-économiques devra viser trois impératifs majeurs :

- comprendre le fonctionnement du système population environnement en termes de gestion et usage des ressources, de stratégies familiales et de relation avec le milieu naturel,
- suivre la dynamique de ces systèmes et déceler les changements qui les caractérisent,
- contribuer dans une approche d'aide à la décision, à formuler des orientations et des recommandations pour rationaliser la relation homme-environnement dans l'optique du développement durable².

A titre illustratif, l'exemple des observatoires ROSELT/OSS se fixe comme finalités :

- comprendre le fonctionnement des systèmes socio économiques et des écosystèmes en place dans les observatoires, à l'échelle locale,
- suivre leur dynamique
- construire les données élaborées qui alimentent les modèles environnementaux mis en œuvre dans le SIEL, comme outils d'aide à la décision (Loireau et *al*, ROSELT/OSS, 2005).

3.2-Les hypothèses sous-jacentes

La relation sociétés-milieu ne peut être réduite à un schéma de causalité simpliste où la croissance de la charge de la population expliquerait à elle seule l'augmentation des surfaces cultivées. Les interrelations entre la dynamique d'une population et les milieux naturels s'expriment, en effet, à l'intérieur de systèmes complexes ouverts et évolutifs ; leur identification, les mécanismes, qui les sous-tendent, sont déterminants pour apprécier la précarité des systèmes populations environnement et juger de la durabilité des équilibres.

Pour aborder ce type d'interrelations, l'idée de départ était de considérer les phénomènes dans une vision globale d'une part (aucun effet interactif n'étant a priori exclu), et à une échelle susceptible de réduire les facteurs de causalité d'autre part.

Les hypothèses³ qui sous tendent l'approche d'observations socio économiques peuvent être synthétisées ainsi :

- le comportement des sociétés ru-

2 Il est évident que cet objectif ne peut être atteint qu'en croisant, dans une approche synergique, les résultats des investigations des autres champs disciplinaires.

3 dont la plupart sont reprises des acquis du programme DYPEN (Collectif DYPEN II, 2000).

rales vis à vis leur environnement naturel (exploitation, mise en valeur etc.) est marqué par une grande diversité dans les différents observatoires ;

■ la pression démographique ne peut être tenue pour seule responsable de la dégradation du milieu. La croissance démographique entraîne incontestablement une pression grandissante sur les ressources, mais elle peut s'accompagner également de changements technico-économiques, de stratégies familiales nouvelles, qui n'ont pas toujours un impact négatif sur l'environnement. L'état du milieu naturel ne peut être appréhendé par la simple notion de « capacité de charge » qui privilégie les aspects d'impact de la population sur l'environnement ;

■ c'est du fonctionnement du système sociétal que dépendent les actions exercées sur les systèmes écologiques. Des micro-décisions au niveau local dépendent nombre de changements globaux ;

■ les contraintes environnementales (épuisement et raréfaction des ressources) favorisent l'émergence de comportements nouveaux en matière de reproduction sociale et familiale (comportements reproductifs, matrimoniaux, migratoires) ;

■ la migration n'est pas seulement un facteur de régulation des «surplus» démographiques, elle provoque également, en retour, des transformations dans les systèmes de production et dans les systèmes d'usage des ressources naturelles (modifications du travail agricole, investissements de la rente migratoire, etc.);

■ l'intégration croissante du secteur agricole à l'économie de marché a transformé les conditions de l'utilisation de la main d'œuvre agricole, celle-ci se féminise et vieillit, tandis que se généralise la pluri-activité, pouvant conduire dans certaines régions à l'extensification agricole et à un infléchissement de la tendance historique d'anthropisation croissante du milieu naturel (Collectif DYPEN II, 2000).

■ Les facteurs endogènes au système population-environnement ne peuvent à eux seuls expliquer les changements dans les comportements des sociétés et les mutations socio-économiques en général. Des facteurs exogènes tels que les politiques de l'Etat (politique des prix, libération de l'économie, etc.) peuvent être à la base de changements majeurs au niveau local.

4- Nécessaire cadre analytique : le système population - environnement élargie(SPEE)

4.1-Cadre conceptuel et hypothèses

En fait le processus d'observation n'est ni neutre ni désorganisé, il répond à un cadre analytique adéquat, et se base sur un ensemble de concepts et de notions théorique.

En effet, les programmes DYPEN et ROSELT/OSS ont développé des cadres conceptuels qui évoquent le « système population-environnement » ou « systèmes sociétés-nature » (Sghaier, 2007a), Collectif DYPEN II (2000).

Les relations interactives entre les sociétés et leur environnement naturel

sont établies depuis plusieurs décennies par de nombreux travaux scientifiques. On notera en premier lieu les fondamentaux : Malthus (Malthusianisme), Boserup (néo malthusianisme). En deuxième lieu, on notera plusieurs auteurs contemporains (Tiffen et Mortimore, 1992 ; Picouet et Sghaier, 1994 ; Morvaridi, 1998 ; etc.). En effet, les problèmes d'environnement (dont la désertification, l'adaptation aux changements climatiques et la perte de biodiversité) observés dans plusieurs régions, notamment arides et semi-arides, commencent à se traiter en termes de relations avec les facteurs sociaux, économiques et politiques.

L'intérêt porté aux relations entre la population et les ressources n'est pas nouveau. Les mercantilistes, puis les économistes classiques, avaient intégré les limites des ressources sous un angle purement économique. Malthus y ajoutera l'idée de surpopulation, affirmant que « la population tend constamment à s'accroître au delà des moyens de subsistance et qu'elle est arrêtée par cet obstacle ». En fait, le modèle malthusien offrait une version cohérente des processus régulant les effectifs des espèces vivantes et donnait aux évolutionnistes un cadre théorique pertinent. Celle-ci deviendra plus tard la notion de capacité de charge qui conjugue deux idées : les ressources de la terre sont limitées et la sélection naturelle. Elles ont constitué l'assise du courant néo malthusien actuel. Aussitôt, Ricardo et Mill avancèrent des hypothèses alternatives dépassant l'hypothèse de « fixité des terres » en prenant en compte les facteurs de « qualité des ressources »

et de « progrès technique ». Lesquels facteurs peuvent se traduire par un gain de productivité permettant de faire face à l'accroissement de la population. Pour les néo malthusiens la capacité de charge se définit comme le maximum de population qui peut être indéfiniment supporté par l'environnement sans qu'apparaissent de dégradation des ressources naturelles susceptibles de remettre en cause la survie future de la population. Une fois que la population a atteint la capacité de charge limitant l'environnement, elle s'équilibre en se maintenant à ce niveau de population optimale.

Si elle le dépasse, elle provoquera une destruction des ressources naturelles, réduisant la capacité de l'environnement à subvenir à ses besoins, ce qui conduira inévitablement à un brusque déclin du nombre des membres du groupe.

Pour éviter ce scénario, le seul moyen est de réduire intentionnellement la pression démographique pour ne pas subir les mécanismes autorégulateurs tels que les famines, les épidémies ou les conflits armés à grande échelle.

Les hypothèses sous-jacentes considèrent que les interrelations entre la dynamique d'une population et les milieux naturels s'expriment, en effet, à l'intérieur de systèmes complexes ouverts et évolutifs ; leur identification, les mécanismes, qui les sous-tendent, sont déterminants pour apprécier la précarité des systèmes populations-environnement et juger de la durabilité des équilibres. Les facteurs endogènes au système population-environnement

ne peuvent à eux seuls expliquer les changements dans les comportements des sociétés et les mutations socio-économiques en général. Des facteurs exogènes tels que les politiques de l'Etat (politique des prix, libération de l'économie, etc.) peuvent être à la base de changements majeurs au niveau local. Les systèmes population-environnement sont des systèmes complexes, pouvant être perçus à différents niveaux d'échelles, et se transformant sous l'effet de multiples facteurs (Sghaier et Picouet, 2000). On peut schématiquement décomposer un tel système en trois sous-systèmes interdépendants tel qu'ils apparaissent dans

la figure 2:

L'accent est mis sur l'« interface » caractérisant les relations d'une société vis-à-vis des ressources du milieu (pratiques d'usage, modalités d'accès et de représentation des ressources naturelles). Cependant, cette interaction homme-milieu devient plus pertinente si elle est positionnée par rapport à une approche dynamique qui tient compte des changements et des évolutions dans le temps (Simonneaux et al, 2000). Par ailleurs, ce système est à placer dans un champ plus large traduit par l'environnement politique socio-économique et institutionnel pris à l'échelle macro.

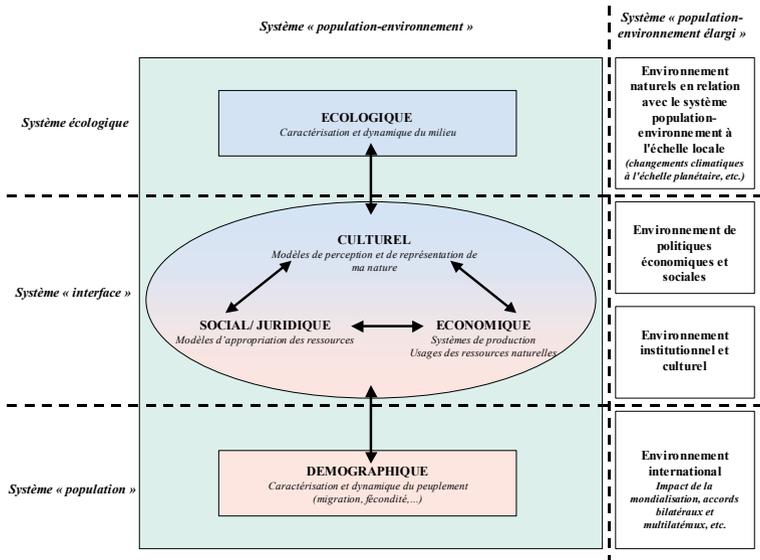


Figure 2. Système population-environnement (Approche DYPEN)

Collectif DYPEN II (2000)

4.2-Exemple ROSELT/OSS

Dans le cadre de ROSELT/OSS, l'écosystème est de fait considéré comme l'ensemble des interactions entre les populations de différentes espèces dans un même site et entre ces populations et leur milieu physique. Ce système, avec ses propres processus endogènes (interne au système), est contraint par des forces directrices exogènes, telles que le climat et les activités anthropiques (cf. schéma global en introduction) (Loireau et al, ROSELT/OSS, 2005). L'interaction homme-milieu doit être également positionnée dans l'espace. Dans le cadre de ROSELT/OSS, sur des territoires d'observatoire délimités, les usages et les pratiques de l'homme pour exploiter leurs ressources se distribuent dans l'espace

selon des logiques d'utilisation qui sont propres aux populations locales. Le paysage (figure 6) est la résultante observable de ces interactions homme-milieu.

Comme la propose l'approche ROSELT/OSS (ROSELT/OSS, 2007 ; Loireau, 1998 ; Loireau M. et D'Herbès, 1997), cette relation entre usages, ressources et espace se définit au niveau du paysage. En effet, le paysage est la résultante observable des interactions entre les processus endogènes de l'écosystème, le climat et les sociétés. Il est donc le lieu privilégié de l'étude de ces interactions. Dans le cadre de ROSELT/OSS, il s'agit aussi d'étudier le paysage, à travers les relations ressources, usage, espace, etc. (Figure 3)

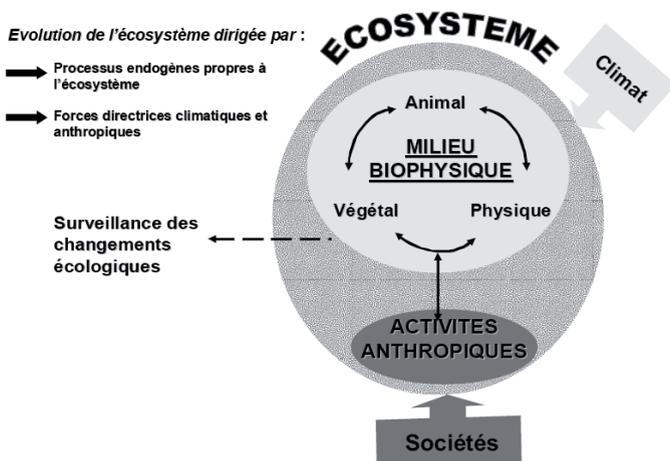


Figure 3. Relation écosystème sociétés selon l'approche ROSELT/OSS (ROSELT/OSS CT2, 2005)

Aussi, comme le montre la figure 4, la méthodologie proposée pour surveiller les changements écologiques et socio-économiques dans les territoires des observatoires ROSELT consiste à déterminer : les espaces sur lesquels les ressources sont produites (cf. Unités Paysagères), en fonction des potentialités de production des écosystèmes ; les espaces sur lesquels les hommes

appliquent leurs pratiques d'exploitation des ressources (cf. Unités de Pratiques Combinées), en fonction de l'organisation sociale, politique, juridique et économique des sociétés ; les espaces sur lesquels les ressources disponibles sont prélevées, selon les modes d'utilisation et de régulation de l'espace et des ressources par les sociétés (cf. Unités Spatiales de Référence).

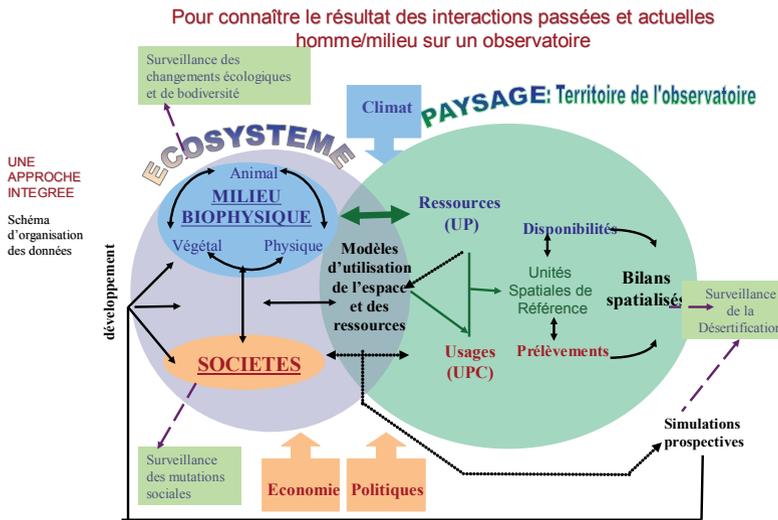


Figure 4. Le paysage : lieu des interactions population-environnement (Approche ROSELT/OSS, (ROSELT/OSS CT2, 2005)

5- L'APPROCHE D'OBSERVATION BASÉE SUR LES INDICATEURS DE SUIVI ÉVALUATION DE LA DÉSSERTIFICATION : LE CONCEPT D'INTERFACE

5.1- Le nécessaire dépassement de l'approche analytique et thématique

Le caractère unidimensionnel et sectoriel des indicateurs thématiques et simples affecte leur capacité à expliquer la complexité inhérente à la nature de la relation interactive entre la société et son environnement. En effet, ce constat, a été soulevé par les experts du test tunisien de pertinence des indicateurs de développement durable. En ce sens que les indicateurs pris individuellement ne reflètent pas l'aspect de durabilité. La durabilité est exprimée par la combinaison ou la synthèse de plusieurs indicateurs (MEAT, 1998). Ce constat vient, en effet, se recouper avec les conclusions et les recommandations avancées par l'OCDE, lorsqu'elle précise qu'un complément d'informations et d'analyses scientifiques doit appuyer l'approche indicateurs en l'occurrence l'intégration de l'aspect d'interdisciplinarité qui devrait conforter sûrement l'appréhension de la complexité inhérente à la nature et à la spécificité de la relation population-environnement.

La nécessité de mettre au point des concepts et des outils capables de compléter les approches analytiques par une meilleure appréhension de la complexité en se basant sur la prise en compte de l'interdisciplinarité dans l'observation socioéconomique et en-

vironnementale se fait alors sentir.

Laquelle démarche aidera à dépasser les risques imputés à la juxtaposition et à la compilation des sciences écologiques et sociales ainsi que les risques imputés aux modèles déterministes (Sghaier et Sandron, 2000).

Le concept d'interface est proposé ici comme outil intégré d'analyse approfondie de la relation population-environnement et la liaison synthétique entre indicateurs écologiques et indicateurs socioéconomiques (Sghaier et Jrad, 2003). L'importance des indicateurs synthétiques et d'interfaces réside donc, dans leur faculté à mettre en évidence les spécificités de la relation interactive complexe entre la population et son environnement, en reflétant les caractéristiques des modes de gestion et d'accès des ressources naturelles à travers l'observation et la formalisation des stratégies et des mesures adaptatives préconisées.

Le terme « interface » évoque l'espace partagée entre sphères en contact et en liaison. C'est aussi leur domaine d'influences commun. C'est un concept métaphorique où la signification du terme découle (d'après le dictionnaire Larousse) d'un procédé par lequel la signification propre d'un mot à une autre signification qui ne lui convient qu'en vertu d'une analogie, d'une comparaison sous-entendue. C'est le siège d'interactions et d'influences réciproques des éléments appartenant aux sphères en présence (exemple des interactions des sphères socio-économique, environnementale, institutionnelle et macroéconomique).

5.2-Définition de la notion d'interface

La notion d'interface exprime, donc l'ensemble des interactions marquées par les influences réciproques des éléments en association, dont leurs comportements se trouvent influencés par leur présence. Ainsi, lorsqu'on parle de l'interface population-environnement ou sociétés-ressources naturelles, on évoque les relations d'interaction entre d'une part la communauté humaine (société) et d'autre part les ressources naturelles. De ce fait, l'interface traduit la résultante des réponses des populations exprimée en modes d'accès (allocation) et modes d'usage des ressources naturelles, selon des objectifs de production économique et de reproduction familiale. Par conséquent, l'adaptation des sociétés à l'environnement prend deux formes principales, techniques et institutionnelles. Ces deux dimensions (allocations et usages des ressources naturelles), étroitement liées, dépendent fortement des écosystèmes et des ressources exploitées mais aussi du contexte social et culturel. (Auclair, 2000)

Un autre sens d'interface est évoqué, lorsqu'on a à opérationnaliser la complexité de la relation population-environnement. En effet, la confrontation des données socio-économiques et des données environnementales, a nécessité de trouver une « interface » permettant la mise en correspondance des deux types de données. Le terme « interface » revêt donc ici le sens large d'objet caractérisé à la fois par les variables socio-économiques et les variables décrivant le milieu physique.

(Sghaier, Picouet et Sandron, 2000).

5.3-Modèle conceptuel d'interface

Partant du cadre conceptuel présenté plus haut par le « système élargi population-environnement », un modèle simplifié d'interface peut être formalisé autour de la coexistence de trois principales sphères la sphère socio-économique, la sphère environnementale et biophysique et la sphère institutionnelle, politique et macro-économique. La sphère socio-économique traduit les différentes stratégies des acteurs, assignées au système. Ces stratégies servent des objectifs de production économiques et de reproduction familiale.

La sphère environnementale (ou biophysique) constitue le siège des retombées des activités économiques caractérisées par des modes de gestion orientées vers la réalisation des stratégies familiales de survie, de subsistance et entrepreneuriales des acteurs sociaux.

La sphère institutionnelle couvre les différentes interventions des institutions pour consolider l'activité agricole par des projets d'infrastructure (périmètres irrigués), d'encadrement (vulgarisation), d'encouragement (subventions), de protection et de sauvegarde des ressources naturelles (projets de CES, LCD) et par la promotion sociale (santé, éducation, formation professionnelle, promotion de la femme rurale, etc.). Alors que l'environnement économique périphérique constitue un débouché au système local et une opportunité d'épanouissement socioéconomique d'une population en quête de

progrès. Le modèle intègre également dans cette dernière sphère les effets de l'environnement économique mon-

diale et ses retombais au niveau local (figure 5).

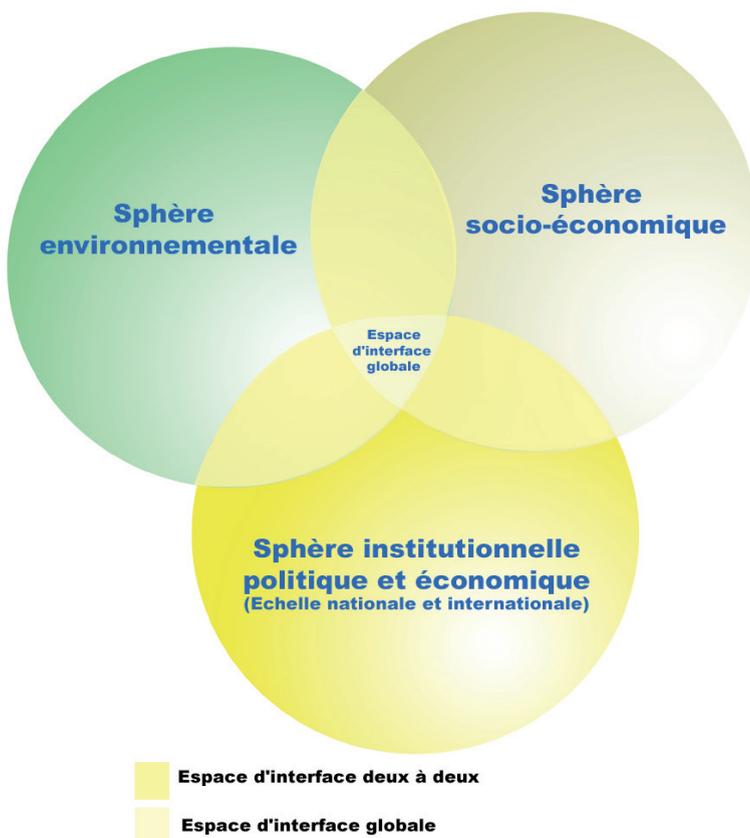


Figure 5 : Modèle simplifié du concept d'interface population environnement

L'interface est traduit par un espace multidimensionnel regroupant les interfaces entre les trois sphères deux à deux et l'espace appelé d'interface globale ou interagissent et interfèrent les facteurs de l'ensemble des trois sphères.

Les indicateurs d'interfaces, qui sont censés mettre en concordance les sphères composant le système socioéconomique et environnemental relatif à l'observatoire en question, résultent du processus continu d'intégration et d'agrégation d'indicateurs simples de types thématiques, synthétiques, simples ou complexes (synthétiques résultant de combinaisons multicritères) ou mixtes. Il est vain, d'imaginer l'existence de quelques indicateurs d'interfaces, mais plutôt d'imaginer l'existence d'un espace d'interface dont l'appréhension complète peut ne pas être réalisée totalement. Les indicateurs d'interfaces sélectionnés ne constituent à ce moment que des vecteurs ou des plans de cet espace à n dimensions.

Le recours à la modélisation mathématique dans la construction des indicateurs synthétiques et/ou d'interface peut être également tenté à condition que les résultats soient accessibles et facilement interprétables.

Les produits issus de ce type de modélisation ne doit pas également rendre trop abstraite la réalité (Sghaier et Jrad, 2003).

5.4-Construction d'indicateurs synthétiques et d'interfaces

La question à laquelle l'on sera tenté

de répondre dans ce qui suit est : comment parvenir à l'élaboration et à la confection d'indicateurs d'interfaces et synthétiques de qualité, afin de constituer les éléments de base d'un tableau de bord performant de suivi-évaluation de la désertification, d'orientation et d'aide à la décision ?

Comme l'illustre le schéma méthodologique (figure 6), la construction des indicateurs d'interfaces est la résultante d'un mécanisme complexe d'intégration et d'agrégation d'indicateurs thématiques simples et/ou synthétiques. Lesquels indicateurs synthétiques sont à leur tour l'agrégation de plusieurs paramètres, données et/ou indicateurs simples.

Pour chaque sphère thématique correspond alors une base de données thématiques regroupant les données brutes de base.

La genèse des indicateurs synthétiques, à travers l'agrégation et la combinaison de plusieurs paramètres simples, dont le produit (indicateurs synthétiques) exprime la synthèse. Ce type d'indicateur peut être simple, comme, par exemple la température, l'effectif de la population, le nombre de conseil de gestion et d'institutions rurales, ou complexe résultant d'une combinaison multicritère. La principale critique liée aux indicateurs complexes réside dans les difficultés de leur interprétation par les non spécialistes. (Comolet. A, 1995).

C'est ainsi que dans un impératif d'opérationnalisation, l'indicateur d'interface ou synthétique, devrait être appréhendé comme étant un paramètre

de confédération de données, faciles à collecter et suffisamment fiable. Il est un outil intégré d'analyse approfondie de la relation population-environnement. Il est, aussi la liaison synthétique entre indicateurs écologiques et indicateurs socio-économiques (Sghaier et Jrad, 2003)

Le processus d'élaboration des indicateurs d'interface doit évoluer suivant trois principales étapes interactives et itératives :

- la première étape consiste en la construction des *indicateurs thématiques simples (ITs)* qui peuvent correspondre à un seul paramètre simple à l'échelle de la sphère thématique.
- la deuxième étape consiste en la construction des indicateurs thématiques synthétiques (ITS) à travers l'agrégation des indicateurs thématiques simples. Pour les indicateurs synthétiques, ils sont thématiques (simples ou complexes), qui peuvent être quantitatifs ou qualitatifs (Sghaier

M, 2003).

- La troisième et ultime étape correspond à l'élaboration des indicateurs d'interfaces qui passe par l'agrégation d'indicateurs thématiques simples et/ou synthétiques.
- L'aboutissement de ce processus d'élaboration et de construction d'indicateurs doit aider à traduire une vision simplifiée de la réalité, de nature complexe, dans un tableau de bord de suivi-évaluation de la désertification capables de mettre en évidence les phénomènes réels observés (de degré de complexité variable) et d'appréhender les problématiques les plus complexes, dans le but de constituer un outil pertinent d'orientation et d'aide à la décision. Lequel tableau de bord peut comprendre des indicateurs simples, des indicateurs synthétiques et des indicateurs d'interface deux à deux ou d'interface globale. Le risque à signaler ici est d'aboutir à des outils complexes difficilement interprétables par les non spécialistes.

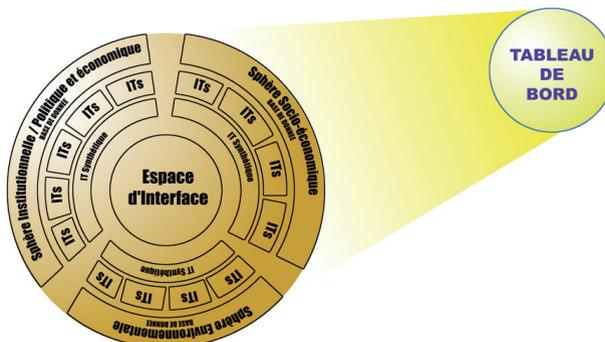


Figure 6. Modèle de construction des indicateurs synthétiques et d'interface du tableau de bord de suivi-évaluation de la désertification

6- VERS LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIF NATIONAL D'OBSERVATOIRES LOCAUX DE LA DÉSSERTIFICATION : (le cas tunisien)

Au niveau national, il est opportun de progresser vers la mise en place d'un dispositif national basé sur un réseau d'observatoires locaux traduisant des problématiques environnementales et socio-économiques spécifiques et représentatives de la diversité des situations à l'échelle du pays. Ce dispositif d'observation devra orienter et aider la décision à différentes échelles: échelle locale, sub-nationale et échelle nationale.

Il fera partie intégrante du dispositif national de surveillance environnementale (DNSE) sachant que la désertification est une composante principale du processus de développement global. En effet, le suivi de l'environnement à l'échelle d'un pays requiert l'implantation d'un dispositif national d'observatoires, répartis dans les régions naturelles les plus concernées par les problèmes environnementaux. Ce dispositif facilitera la mise en œuvre des conventions environnementales et des différents programmes d'action, en favorisant entre ces instruments une progressive synergie.

Le dispositif fait partie intégrante du système national de SE des ressources naturelles et des stratégies et programmes de leur gestion ; il représente un élément clé du schéma directeur de ce système au niveau local, subnational et national.

La mise en place et la coordination d'un tel dispositif national relèvent de la responsabilité des institutions en charge de l'environnement dans chaque pays.

Conscient de son rôle en matière de synergie « recherche-développement » et de ses acquis méthodologiques et scientifiques, l'IRA envisage depuis plusieurs années la création d'un « Observatoire des zones arides pour le développement durable (OZADD) ».

Le positionnement général de l'OZADD dans le dispositif national de suivi évaluation est illustrée par la figure ci-après où il jouera le rôle d'interface, à une échelle méso, entre les niveaux local et sub-national (CRDAs, observatoires locaux, etc.), le niveau national (partenaires stratégiques) et les niveaux, sous régional (UMA), régional (OSS) et international (UNC-CD).

Les figures 7 et 8 illustrent l'intégration des observatoires locaux de l'OZADD dans le dispositif national voire même régional et international.

Schéma d'intégration de l'observation locale environnementale dans le dispositif national de SE en Tunisie

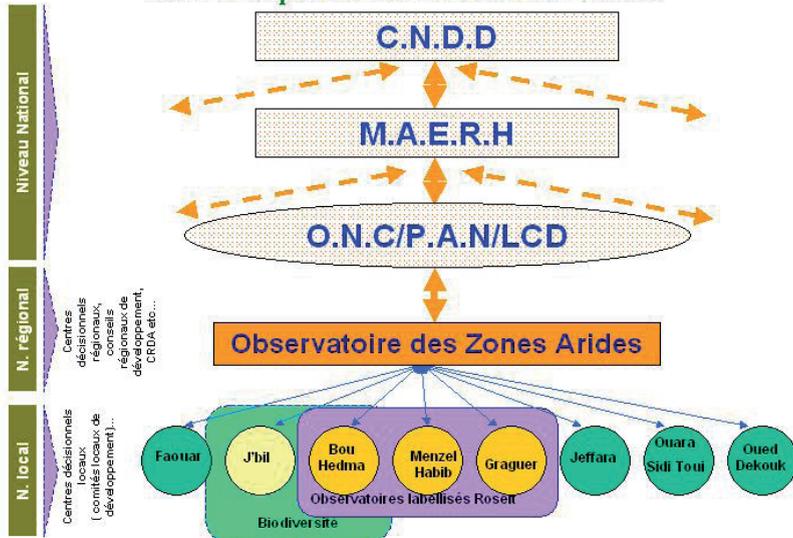


Figure7. Place de l'OZADD dans le dispositif national de surveillance environnementale.

Observatoire des zones arides (IRA, Médenine)

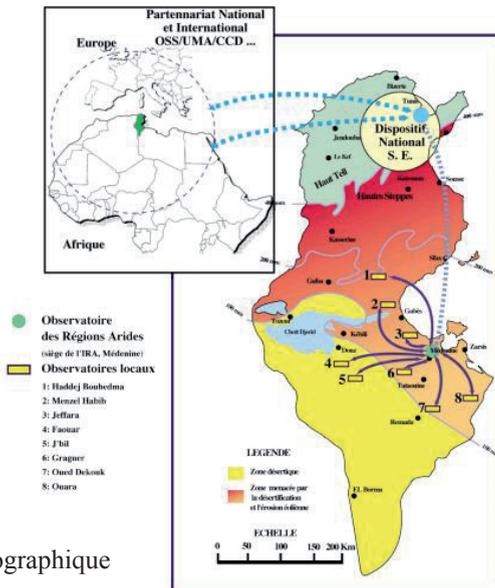


Figure 8. Disposition géographique de l'OZADD

7-CONCLUSION: difficultés méthodologiques liées à la mise en œuvre des observatoires et des SI dans le domaine environnemental

Les observations socio-économiques et écologiques doivent permettre l'appréhension du fonctionnement du système population-environnement, pris dans son contexte politique socio-économique et institutionnel global.

La réalisation des objectifs assignés ne s'opère pas sans difficultés méthodologiques qu'il faut prendre avec prudence. Parmi les principales on peut citer :

- le choix d'échelle d'observation : la nécessaire combinaison du macro, méso et micro. Il est nécessaire d'assurer l'articulation des niveaux d'échelle au sein de l'observatoire : à titre d'exemple, un niveau régional englobant qui correspond à une entité administrative (délégation, ensemble d'Imadats) et un niveau local correspondant à une entité spatiale ou territoriale jugée pertinente par rapport à une problématique socio-environnementale identifiée (Observatoires Spatiaux Localisés). Le premier niveau permettait la représentativité statistique des analyses. Le second correspondait à la mise en œuvre concrète de l'interdisciplinarité par le suivi conjoint d'indicateurs écologiques et socio-économiques. Cette dernière approche permet d'avoir une connaissance fine des situations locales et de faire émerger certaines hypothèses qui sont testées, par la suite, au niveau régional. L'échelle macro est prise en compte dans les analyses scientifique à travers

les indicateurs relatifs au niveau national ou régional et qui sont en relation avec les deux premières échelles de l'observatoire.

- la relation de causalité entre phénomènes de différentes natures n'est pas toujours démontrée. En général les relations entre les phénomènes observés sont si complexes pour pouvoir les expliquer par la simple relation cause-effet.

- L'imputation d'un changement observé à tel ou tel facteur n'est pas toujours évidente. En revanche, on est appelé à expliquer et à analyser les dynamiques pour pouvoir les traduire en orientations et recommandations.

- la difficulté d'extrapoler ou d'interpoler les phénomènes et les analyses à des niveaux différents d'échelles ou d'un observatoire à un autre et ce au vu de la contextualité des observations et des analyses, en plus de la diversité des situations.

- l'incertitude qui marque divers aspects de la réalité observée, à commencer par l'incertitude liée aux changements climatiques pour en finir avec les incertitudes liés aux phénomènes socio-économiques (flexibilité et sensibilité des stratégies des populations).

- la spatialisation des phénomènes socio-économiques est une question technique à surmonter pour permettre leur intégration dans les SIG. D'autre part, pour rendre possible les analyses spatiales qui constituent un préalable aux outils d'aide à la décision. Les relevés des coordonnées GPS de certains aspects socio-économiques tels

que l'emplacement de l'habitat, des parcelles et la localisation des mouvements des troupeaux permettent dans une certaine mesure cet impératif de spatialisation. Cependant certains problèmes restent posés pour les phénomènes difficilement spatialisables (les attitudes, les stratégies, etc.).

■ le choix de pas de temps appropriés d'observation liés aux phénomènes : le dispositif d'observation socio-économique doit permettre une analyse approfondie et une bonne compréhension du fonctionnement du système et doit être en mesure de révéler les changements. Le choix du pas de temps pertinent de notification du changement est primordial. Malheureusement ce choix ne peut pas être uniforme pour tous les paramètres et les phénomènes observés. Ce qui implique des pas de temps spécifiques à chacun d'eux ou moyennant un groupage pour ceux qui sont corrélés. Le choix de pas de temps pertinents est à prendre évidemment avec prudence car il pose des difficultés méthodologiques quant à la justification scientifique surtout lorsqu'il s'agit de phénomènes complexes. Il risque aussi de créer des problèmes de décalage par rapport à une synchronisation adéquate des pas de temps choisis.

■ les limites des approches mono disciplinaires à expliquer la réalité environnementale ont été mises en évidence par nombreux travaux de recherche et de développement menés dans les pays en développement et notamment en Afrique. Ils ont montré l'insuffisance de la démarche analytique et la nécessité de mieux prendre

en compte certains éléments que l'on peut lier aux concepts de système.

■ les limites des approches techniques de développement qui ont accompagné la révolution verte depuis les années soixante, sous l'influence du développement technologique et de la modernisation, ont été également identifiées. En effet, le productivisme qui a accompagné cette époque a beaucoup focalisé les efforts sur les gains de productivité sans pour autant s'attarder sur les problèmes sociaux et environnementaux, principales dimensions du développement durable.

■ la complexité de la réalité environnementale dont l'appréhension par des méthodes et outils mono dimensionnels ne peut donner qu'une vision fragmentaire et partielle.

■ la globalité de cette réalité qui a montré les limites des approches trop analytiques qui ne s'intéressent qu'à un élément ou à un fragment de cette réalité. La question d'emboîtement d'échelles (local, méso, micro, macro, etc.) et des systèmes (systèmes de culture, système d'exploitation familiale, système agro-écologique, etc.) devient centrale de ce point de vue.

En guise de conclusion, la mise en place au sein du dispositif national de surveillance environnementale (DNSE) d'observatoires environnementaux couplés à des SI opérationnels, constitue une alternative prometteuse pour orienter et accompagner les décisions et les actions de LCD et de développement durable. Ce dispositif doit couvrir les différentes problématiques environnementales identifiées aux diverses

échelles. Reste à s'interroger sur les efforts d'intégration à fournir entre aussi bien les échelles que les secteurs économiques et les dimensions du développement durable pour améliorer les niveaux d'opérationnalité de ces dispositifs en termes d'impact réel sur les politiques et les actions de LCD. Une autre interrogation est inhérente à la capacité de la communauté scientifique et d'ingénierie pour produire des

systèmes d'information spécifiques et performants qui offrirait les moyens techniques nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des outils d'aide à la décision. Lesquels outils devront permettre ainsi une valorisation efficace des informations collectées et une compensation des coûts et des efforts lourds d'observation et de traitement des données.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUCLAIR L., (2000) : Synthèse de la 4^{ème} séance du séminaire international MEDENPOP 2000 à Djerba :

Collectif DYPEN II, 2000 : Observatoires des relations populations environnement en milieu rural tunisien : pour une gestion durable des ressources naturelles DYPENII. Rapport scientifique Tome II, 492 pages + 24 cartes.

-COMOLET A., (1995) : Bases de données et systèmes d'information pour l'environnement. Ministère Français de l'environnement. Eléments de méthode pour la construction d'indicateurs d'environnement. pp145- 157-8.

-IRA-IRD-CNT, (2000) : Observatoires des relations populations-environnement en milieu rural tunisien : pour une gestion durable des ressources naturelles. *Rapport scientifique du programme DYPEN II*. Tome II ; Juin 2000 : 491 pages.

-LOIREAU M., (1998) : Espaces-Ressources-Usages : spatialisation des interactions dynamiques entre les systèmes sociaux et les systèmes écologiques au Sahel nigérien. Doctorat de Géographie de l'Université Paul Valéry, Montpellier III. 411 pages.

-MALTHUS R.T. (Réédition 1980) : Essai sur le principe de population. INED, Paris, Edition originale 1798, Londres.

-MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J. et BEHRENS W. (1972) : Halte à la croissance.

Fayard, Paris 173 pages.

-MEAT, PAN/LCD, (1998) : Programme d'Action Nationale de Lutte Contre la Désertification, PAN/LCD : Document officiel de la république Tunisienne.

Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire : Note de synthèse. 33 pages.

-MORVARIDI B., (1998): Population dynamics and environmental interactions:

the value of integrating household analysis. *Population and environment in arid regions*. Clarke and Noin editors, Man and biosphere series, vol. 19 published by UNESCO and the Parthenon publishing group. pp 331-349.

-PICOUET, M. et SGHAIER M., (1994) : Dynamique de population et aridité : une expérience dans les régions arides de la Tunisie. *Conférence on population and environment in arid regions* UNESCO (IUSSPI/IGU) Amman-Jordanie, 16 pages.

-LOIREAU M., (1998) : Espace-Ressources-Usages : spatialisation des interactions dynamiques entre les systèmes sociaux et les systèmes écologiques au Sahel nigérien. Doctorat en Géographie, Université Paul-Valéry Montpellier III, France, 411 pages.

-LOIREAU M. et D'HERBES J-M., (1997) : Des unités spatiales de référence pour l'étude de la dynamique des relations ressources-usages dans la zone agropastorale du Sahel nigérien. in : Auclair L., Gurbry P., Picouet M., Sandron F. (ed.), Régulations démographiques et Environnement, VIème Journées démographiques de l'ORSTOM, Paris, ORSTOM, CEPED, LPE, pp. 45-51.

-LOIREAU M., et SGHAIER M., (2005) : Guide ROSELT/OSS pour l'évaluation et le suivi des pratiques d'exploitation des ressources naturelles. Collection ROSELT / OSS, CT n°2, Montpellier, 69 pages.

-ROSELT/OSS TC1, (2007) : Methodological guide for the study and monitoring of flora and vegetation.

ROSELT/OSS Collection, Technical Contribution Number 1, Montpellier France, 155 pages.

-SGHAIER M et JRAD H., (2003) : Elaboration d'indicateurs synthétiques et d'interface dans l'observatoire de Menzel Habib. Atelier de réflexion sur l'observation environnementale et socioéconomique et dispositif de suivi évaluation à Menzel Habib, IRA-OSS, 10-12 avril 2003

-SGHAIER M. et PICOUET M., (2000) : Description et évaluation du modèle appliqué «population environnement en milieu rural» MEDENPOP 2000. IRA, IRD, CNT et CREDIF, Djerba – Tunisie.

-SGHAIER M., (2007a) : L'approche observatoire pour le suivi évaluation des actions de lutte contre la désertification. Communication à l'atelier régional sur la mobilisation des ressources et renforcement des partenariats pour la lutte contre la désertification, Gabes, 17-19 juin 2007, MEDD, UMA, OSS, CENSAD, BID, CEDEAO et IRA.

-SGHAIER M., (2007b) : Le développement durable et la lutte contre la désertification. Module de formation, Master national de LCD et de gestion de ressources, INAT/IRA.

-SGHAIER M. et SANDRON F., (2000) : L'approche des indicateurs dans l'étude de la relation population-environnement. Le programme DYPEN. (MEDENPOP, 2000) 7 pages

-SGHAIER M. PICOUET M. et SANDRON F., (2000) : Enseignements scientifiques. Rapport scientifique DYPEN II. pp 455-477.

Brève histoire des théories de la rente foncière : des rentes de fertilité à la rente de qualité territoriale

Omar BESSAOUD¹ & Mélanie REQUIER-DECHAMPS²

¹Enseignant-chercheur. CIHEAM-IAM-Montpellier. UMR Moïsa

²Enseignante-chercheuse. CIHEAM-IAM-Montpellier. UMR Moïsa

RÉSUMÉ

Le texte explicite l'idée que la terre est un facteur de production distinct des autres facteurs de production (capital et travail) en présentant les théories de la rente foncière, de Ricardo à Marx et Von Thünen. Puis, il décline les différents types de rente proposés par A. Marshall en développant la notion d'externalités et sa filiation avec les courants de l'économie de l'environnement et des ressources naturelles. Enfin, il lie ces théories de la rente foncière aux nouvelles approches d'économie territoriale qui explicitent les relations entre qualité, territoire et développement : l'exposé de la notion de rente de qualité territoriale, des conditions de son apparition et de sa valorisation au cours du temps et la présentation des outils d'analyse en découlant pour l'étude de l'économie territoriale viennent conclure cette brève histoire des théories la rente foncière.

Mots-clés : Rente foncière, Rente de qualité territoriale, Economie de l'environnement, Ressources naturelles,

ملخص

هذا النص يطرح فكرة كون الأرض هي عنصر من أهم عناصر الإنتاج (رأس المال والعمل) متعرضاً لنظريات الربح العقاري لريكاردو وماركس وفان تونن. بعد ذلك يراجع مختلف أنواع الربح المقترحة من مارشال بالتعمق في مفهوم العوامل الخارجية وعلاقتها بتيارات اقتصاد البيئة والموارد الطبيعية.

ختاماً يربط هذا النص نظريات الربح العقاري هذه بالمقاربات الجديدة لإقتصاد الإقليمية الذي يبرز العلاقة بين الجودة والإقليم والتنمية : عرض مفهوم ربح الجودة الإقليمي ، حالات ظهوره وتثمينه على مر الزمن وكذلك عرض أدوات التحليل الناشئة من إقتصاد الإقليمية تأتي لإختتام هذا العرض الموجز لتاريخ نظريات الربح العقاري.

الكلمات المفتاحية : الربح العقاري ، ربح الجودة الإقليمي ، الإقتصاد البيئي ، الموارد الطبيعية

Nous savons, d'une part, que l'agriculture est la seule activité économique qui utilise l'espace et le territoire pour s'organiser et se développer et que, d'autre part, la terre est un bien économique particulier.

C'est un bien - ou un facteur de production - qui n'est pas reproductible - tout au moins à grande échelle¹ - par le travail humain. Il s'agit d'une " donnée de la nature " qui est limitée dans l'espace. Les facteurs naturels et climatiques vont distinguer les sols cultivables de ceux qui ne le sont pas. Ainsi, nous savons, spécifiquement pour les pays méditerranéens, que les frontières agricoles ont été atteintes - c'est-à-dire que le stock de terres cultivables est largement exploité - et que les terres vierges ou les espaces à conquérir pour les cultures et l'élevage sont, dans la zone Méditerranée, extrêmement limitées.

C'est également un bien qui fait l'objet d'un monopole de la part soit de l'Etat, soit de fractions de la société, soit des deux à la fois et que, par conséquent, le développement d'activité à l'intérieur de ce secteur est conditionné soit par des droits d'accès à l'usage (l'exploitation), soit par des droits de propriété.

Ces deux caractéristiques vont déterminer des modes particuliers de production et de répartition des richesses agricoles entre les différents

¹ Ceci pour dire que le travail des hommes peut produire des terres cultivables comme c'est le cas pour les polders ou les zones oasiennes, mais cette production de sols cultivables est un travail sur des siècles, trop coûteux en termes de dépenses d'énergie humaine ou de capital.

groupes sociaux. Ils instaurent des distorsions dans les de transactions foncières et dans le fonctionnement des marchés de la terre, distorsions que la puissance publiques tente de corriger par des politiques foncières.

Ces spécificités de l'activité agricole sont à l'origine des théories de la rente foncière.

Les théories de la rente foncière élaborées par l'école classique (et dont le plus illustre représentant est Ricardo) ainsi que les développements critiques apportés par Marx² constituent les principales sources de filiations théoriques et conceptuelles de la rente.

Les approches ricardiennes et marxiennes distinguent deux types de rente :

- les rentes dites «classiques» qui renvoient aux catégories de " rente absolue " et de " rentes différentielles et/ou de fertilité ".

- les rentes " de monopole ", «anormales» selon Marx, et qui font référence dans la théorie économique à des situations de «déséquilibre» momentanées ou chroniques du marché.

D'autres circonstances -sources de rente- seront également explorées par les économistes : les déterminants liés à l'espace et aux localisations des exploitations agricoles, le tissu

² La théorie de la rente foncière est abordée par Marx dans le livre 3 du Capital - section 6 «conversion du surprofit en rente foncière». Les développements consacrés à la critique des classiques sont abordés dans le livre 4, tome 2, chapitre 8 à 12. Nous utiliserons la version publiée aux éditions sociales - Collection de poche pour les livres 1 à 3 et la version courante des éditions sociales pour le livre 4 (3 tomes).

infrastructurel et/ou équipements collectifs (réseaux de transport, électrification, barrages, infrastructures commerciales, de formation/recherche...), la diversification des activités économique et l'état de développement social, les comportements alimentaires et culturels des populations (influençant la demande), l'existence de ressources dites spécifiques etc., donneront lieu à des extensions de la théorie de la rente.

Nous passerons en revue les théories de Von Thünen, (prise en compte de la dimension spatiale), de Marshall (théorie des externalités) et les nouvelles analyses proposées par des courants de la géographie économique établissant des liens nouveaux entre qualité des produits et territoire (Mollard, Pecqueur).

Les rentes de fertilité des sols chez Ricardo

La théorie ricardienne de la rente foncière est exposée par David Ricardo (1772-1823) dans le chapitre 2 des Principes de l'économie politique et de l'impôt publié en 1817.

Avant d'exposer la thèse de Ricardo, revenons très brièvement sur le contexte. Un grand débat oppose au sein du Parlement anglais les partisans du libre échange à ceux qui sont favorables au protectionnisme. En effet, les grains importés du Nouveau Monde concurrencent fortement les blés anglais et les discussions sont vives au sein de la Chambre des Lords. Le Parlement fini par adopter en 1815 les « Corn Laws » protégeant les blés anglais, à la grande satisfaction

des propriétaires fonciers anglais³. Ricardo, qui fut un fervent partisan du libre échange argumente sa position favorable au libre-échange dans son fameux « Essai sur l'influence du bas prix du blé » (1815). Deux années plus tard, il publiera les Principes de l'économie politique et de l'impôt où seront exposés –dans le chapitre 2 – les principaux fondements théoriques de la rente foncière.

Exposé de la théorie ricardienne

Ricardo reprend la définition de la rente formulée par Malthus, et qui « consiste dans cette fraction du produit total qui demeure aux mains du propriétaire après que tous les frais de culture, quels qu'ils soient, ont été prélevés ; fraction qui comprend aussi les frais du capital fixe, évalués d'après le taux général et ordinaire des bénéfices que donnent les capitaux agricoles à une époque désignée ».

La rente chez Ricardo « est cette portion du produit de la terre que l'on paie pour avoir le droit d'exploiter les facultés productives originelles et impérissables du sol... Elle est la « redevance payée au propriétaire pour en obtenir le droit d'user de la puissance productive naturelle et inhérente à la terre ».

Comment donc se forme cette valeur transférée au propriétaire ?

“ C'est donc uniquement parce que la terre varie dans sa force productive, qu'elle est limitée en quantité, et parce que, dans le progrès de la population, les terrains d'une qualité inférieure, ou moins bien situés, sont défrichés, qu'on

³ Ces lois sur les blés ne seront abolies qu'en 1846

en vient à payer une rente pour avoir la faculté de les exploiter. Dès que, par suite des progrès de la société, on se livre à la culture de terrain de fertilité secondaire, la rente commence, pour ceux des premiers, et le taux de cette rente dépend de la différence dans la qualité des deux espèces de terre”.

Il établit ainsi que la « rente est l’effet constant de l’emploi d’une plus grande quantité donnant moins de produit », et fait remarquer que « ce qui fait donc hausser la valeur comparative des produits naturels, c’est l’excédent de travail consacré aux dernières cultures et non la rente qu’on paye au propriétaire ”. Il conclut sa démonstration sur le fait que la «valeur du blé se règle d’après la quantité de travail employé à le produire sur les dernières qualités de terrain ou d’après cette portion de capital qui ne paye pas de rente. Le blé ne renchérit pas parce qu’on paye une rente. C’est au contraire parce que le blé est cher que l’on paye une rente ”.

La définition de la rente foncière retenue par Ricardo s’appuie sur deux hypothèses de base :

- l’existence d’une *loi des rendements décroissants* selon laquelle l’efficacité du facteur terre est une fonction décroissante de son volume et,

- le jeu d’une *loi de la population (celle de Malthus)* qui constate un déséquilibre permanent entre la croissance démographique (en progression géométrique) déterminant en partie la demande de biens agricoles et alimentaires, et la croissance de la production agricole (selon un rythme

arithmétique).

Ricardo postule que dès lorsque la population s’accroît, et avec elle la demande, les agriculteurs auront tendance à mettre en culture de nouvelles terres, moins fertiles caractérisées par des rendements décroissants. Dans l’agriculture ce sont les coûts de production sur le terrain le moins fertile qui déterminent le *prix régulateur du marché*, et la rente foncière s’accroît avec l’accroissement de la population. En d’autres termes, la limitation de la terre fait que le prix des produits agricoles – le prix du blé pour Ricardo – est déterminé par les condition de production d’un terrain de qualité inférieure... et le fermier qui exploite un terrain de qualité supérieur obtient un profit supplémentaire qui constitue la rente.

« La hausse des rentes est toujours l’effet de l’accroissement de la richesse nationale, et de la difficulté de se procurer des subsistances pour le surcroît de population : c’est un signe, mais ce n’est jamais une cause de la richesse, car la richesse s’accroît souvent très rapidement alors que la rente reste stationnaire, ou même alors qu’elle baisse (...) La rente hausse d’autant plus rapidement, que les terrains disponibles diminuent de facultés productives ».

Les critiques de l’approche ricardienne

Deux critiques majeures ont été développées.

La première critique porte sur les hypothèses de base retenues par

Ricardo, à savoir la loi des rendements décroissants et la loi de population de Malthus.

La deuxième critique, plus fondamentale, renvoie à la question suivante : si « le fermier qui exploite un terrain de qualité supérieure obtient un profit supplémentaire qui constitue la rente » (Marx, 1847), d'où vient donc le surplus (ou l'excédent de valeur) qui est versé par le fermier au propriétaire du sol. Cette deuxième critique s'appuie sur l'existence d'une séparation entre propriété et exploitation du sol. La résolution théorique de cette « énigme » expliquera du même coup le nécessaire passage de la théorie de la rente à l'analyse des prix de la terre (marché foncier).

Les critiques de ces deux hypothèses ont été largement développées par la littérature économique ou par les sciences sociales (démographie, histoire, sociologie). Le progrès technique a été constant dans le secteur agricole et des révolutions dans les systèmes de culture, les techniques d'intensification, d'organisation et les biotechnologies ont, en permanence, bouleversé au XX^{ème} siècle les conditions de la production agricole. La pression démographique a conduit dans de nombreux cas à favoriser les techniques intensives de production (Bosrup, 1970) repoussant ainsi les menaces de pénuries alimentaires qui avaient été prédites..

La critique la plus courante à la loi des rendements décroissants est l'existence d'un flux d'innovations qui améliore la fertilité de la terre et l'efficacité

avec laquelle elle est cultivée. Ainsi « a difficulté de produire » ne résulte donc pas exclusivement des conditions naturelles. D'autres conditions économiques, techniques, sociales, commerciales, historiques apportent un complément à la thèse ricardienne de la rente fondée sur la « fertilité naturelle » des terres. Des économistes et des agronomes notent que le « sol fertile » n'est pas seulement une donnée naturelle. Dans les sociétés rurales, la terre constitue le pivot sur lequel se déroule l'activité agricole et s'organisent les relations sociales. Objet de l'activité agricole, le sol cultivé est en même temps un produit social. « De progrès en progrès, on arrive à construire la terre arable absolument comme on construit un fourneau » affirme Claude Reboul pour illustrer cette idée. « Un sol peut être détruit comme un haut fourneau comme en témoigne la pratique désastreuse de l'agriculture minière sur de vastes régions du globe ou peut, comme lui devenir obsolète, comme le montre l'extension des friches en France » Son sort dépend de l'usage social qui en fait. Marx soulignait déjà en son temps que « la fertilité n'est pas une qualité aussi naturelle qu'on pourrait le croire : elle se rattache intimement aux rapports sociaux actuels. Une terres peut être très fertile cultivée en blé, et cependant le prix du marché pourra déterminer le cultivateur à la transformer en prairie artificielle et la rendre ainsi infertile » En outre, poursuit C. Reboul « le système de culture et d'élevage de l'exploitant s'inscrit dans un système agraire dont la fonction agronomique

est le maintien d'un équilibre durable entre une société et la fertilité des sols dont elle vit» (Reboul). La fertilité agronomique d'un sol apparaît ainsi comme la résultante d'une fertilité naturelle et d'une fertilité acquise qui sont indissolublement liées dans les manifestations productives du sol. La fertilité naturelle d'un sol « n'est en effet pas mesurable indépendamment des façons culturales qui la modifie inévitablement ».

En conclusion, l'approche de Ricardo ne traite en fait que des rentes que des exploitants agricoles peuvent dégager et qui restent liées aux différences de fertilité des terres. Il n'explique pas d'où vient le surplus (ou l'excédent de valeur) qui est versé par le fermier au propriétaire du sol.

Les rentes de monopoles chez Marx

La théorie de la rente foncière est abordée par Marx dans le livre 3 du Capital - section 6 «conversion du surprofit en rente foncière». Les développements consacrés à la critique des classiques – dont Ricardo- sont abordés dans le livre 4, tome 2, chapitre 8 à 12.

Avant d'exposer dans ses grandes lignes les conclusions théoriques relatives à la rente foncière que nous avons retenue, un retour sur les concepts de valeur et de prix s'impose, car, comme le note Marx, « on ne peut comprendre la théorie de la rente foncière sans le capital ».

A propos de la valeur, des prix de production et des prix de marché

Une remarque préliminaire doit être faite. Les concepts de valeur et de prix renvoient tout d'abord à deux «moments» théoriques distincts dans l'analyse du "procès de production" du Capital.

- Le premier moment est celui de la valorisation de la marchandise :

L'analyse, sous l'optique de la production, du "procès de production immédiat", circonscrit au rapport direct et essentiel qui s'établit entre le Travail et le Capital, conduit Marx à décrire le processus de formation de la valeur des marchandises. Une fois ce processus décrit, il définira la valeur de toute marchandise - donc également les marchandises qui composent le Capital et le Travail - par le temps de travail socialement nécessaire que requiert leur reproduction, autrement dit par les conditions sociales moyennes de production. (Marx, livre 3, p. 147). La valeur (V) selon la formule consacrée par Marx sera égale $C+V+PL$, V représentant le capital variable (travail vivant) auquel s'ajoute C, le capital constant (machines et matières premières) et (PL) la plus value issue du travail vivant..

- Le deuxième moment est celui de la réalisation de la marchandise :

Chaque marchandise ne pourra, selon Marx, réaliser sa valeur que dans le "procès de circulation". Ce sont les conditions qui prévalent sur un marché donné qui détermineront dans quelle mesure une marchandise donnée réalise ou non sa valeur. Au niveau du marché, la valeur de cette marchandise prendra la forme *Prix*.

Généralement, trois présupposés conditionnent l'égalisation des prix des marchandises avec leur valeur (Prix = Valeur) :

a - l'échange sur lequel portent les marchandises n'est pas un acte fortuit ou accidentel

b - le prix qui s'égalise avec la valeur de la marchandise est un prix d'équilibre déterminé par l'ajustement, sur un marché donné, de l'offre à la demande,

c - qu'il n'existe aucun monopole artificiel ou naturel qui doit rendre possible à une des parties contractantes sur un marché, de vendre au-dessus de la valeur, on ne la force pas à vendre au dessus de la valeur.

Cette approche théorique qui distingue la forme Valeur de la forme Prix (en considération des deux moments évoqués plus haut) est complétée par la présentation du « procès d'ensemble » (défini comme synthèse du « procès de production immédiat » et du « procès de circulation »), où sont décrites les formes réelles sous lesquelles se manifestent les prix.

En rapport avec ce cadre conceptuel et d'analyse, deux notions-clés doivent au préalable, être définies : celles de *prix de production* et de *prix de marché*. La notion de prix de production, et celle de taux moyen qu'il inclut, se fondent sur l'hypothèse que toutes les marchandises ne sont pas *ipso-facto* vendues à leurs valeurs.

Le prix de production : n'est pas déterminé par le prix de production individuel mais par le coût de production d'un bien dans des

conditions sociales moyennes

C'est le prix d'équilibre, le prix moyen de marché ou le prix régulateur de marché. C'est le prix de marché moyen ou prix régulateur de marché sous laquelle se manifeste la valeur.

Il est déterminé par les coûts de production auquel s'ajoute le profit moyen ($PP = C + V + Pr$). Le profit moyen s'obtient après une péréquation des taux de profit dans la branche d'activité économique considérée. En d'autres termes, les prix obtenus en faisant la moyenne des différents taux de profit dans les diverses sphères de production et en l'ajoutant au coût de production dans ces sphères sont les prix de production⁴.

Les prix de production indiquent aux producteurs les niveaux de prix des marchés qui rémunèrent leurs capitaux et sur lesquels ils doivent chercher à s'aligner.

La fixation des prix de marché dépendra fondamentalement de la structure de l'offre et de la demande, et donc en conséquence, des conditions réelles de la concurrence qui dominent à une période donnée sur un marché.

Les fluctuations de l'offre et de la demande détermineront ainsi les niveaux des écarts qui peuvent exister entre les prix de production (prix qui, rappelons-le, rémunèrent le capital investi au taux de profit moyen) et les prix de marché des marchandises.

⁴ Le prix de production (Pp) = $c + v + pr$, où c = capital constant consommé, v = capital variable consommé et pr = profit moyen dérivant d'une péréquation des taux de profit de la branche considérée.

La transformation de la valeur en prix de production et des conditions d'égalisation des prix de production avec les prix de marché est construite sur l'hypothèse d'une *mobilité des facteurs* - permettant la réalisation des mécanismes de péréquation des taux de profit - et d'une *concurrence pure et parfaite sur les marchés*.

Cette hypothèse de base n'est pas réalisée pour l'agriculture pour au moins deux raisons majeures :

- la première tient à l'existence d'un monopole exercé sur la propriété du facteur terre par une classe de propriétaires fonciers et d'un monopole sur l'exploitation des terres (de fertilité naturelle ou économique différente).

- la seconde est liée à l'intégration imparfaite au marché de fractions appartenant à la classe paysanne.

Ces conditions spécifiques sont à la base de la formation de la rente foncière.

L'approche marxienne des rentes de monopole

Les rentes classiques que sont la rente absolue et les rentes différentielles se fondent essentiellement sur l'existence des deux formes de monopole que nous avons citées plus haut.

La rente absolue dérive de l'existence d'une propriété juridique de la terre qui confère aux propriétaires foncier le droit de ne pas exploiter (ou louer) leurs terres, tant que les conditions économiques pour une mise en culture favorisant la production d'un excédent de valeur ou d'un surplus, ne sont pas

réunies.

La question de savoir *d'où provient l'excédent de valeur* est liée à l'hypothèse d'immobilité du facteur terre (facteur non reproductible comme les autres marchandises). Cette immobilité fait obstacle à la libre circulation du facteur Capital, ce qui freine l'introduction du progrès agronomique et des innovations techniques dans le secteur agricole.

L'hypothèse d'une basse composition organique du capital (définie par le rapport entre le capital constant - les machines - et le capital variable - le travail vivant de l'agriculteur et de sa famille) est ainsi à la base de l'explication de *l'excédent de valeur cristallisé dans les biens-marchandises agricoles sur leur prix de production*.

Le niveau des écarts entre valeur et prix de production est donc subordonné au rapport existant entre les fractions variables du capital et constantes des capitaux consommés.

Trois cas de figure peuvent se présenter

a - Si la composition organique du capital est inférieure au capital social moyen ($c/v < \text{capital social moyen}$), autrement dit si l'on mobilise des techniques qui se situent en dessous du niveau de stock des techniques disponibles dans l'économie, la valeur des produits sera supérieure aux prix de production. Ce qui signifie que la société a alloué trop de travail et pas assez de capital.

b- A l'inverse si la composition organique du capital est située au-dessus du capital social moyen ($c/v >$

capital social moyen), la valeur de la marchandise sera inférieure au prix de production. Cela traduit, dans ce cas de figure, une productivité du travail supérieure à la productivité moyenne de la branche de production considérée.

c- Enfin, si la composition organique du capital coïncide avec la composition du capital social moyen existant dans la branche, valeur et prix de production s'égalisent.

A ce niveau, c'est le développement relatif de l'agriculture par rapport à l'industrie qui décide de l'importance, ou de l'existence même, de cet écart entre valeur et prix de production et non pas les rapports entre l'offre et la demande.

La réalisation de cette rente absolue, autrement dit la capacité à s'approprier l'excédent de valeur, dépendra des rapports de force entre propriétaires et locataires de terre, du poids des propriétaires fonciers dans la structure du pouvoir, des législations foncières édictées par les Etats (Coulomb P., 1999).

Parmi les causes de formation des rentes, il y a aussi « les causes générales » qui relèvent des *différences de fertilité des sols et de la situation des terrains agricoles*. La seule condition de la formation de la rente différentielle de type 1 (qui relève de l'état de fertilité naturelle des terres) « est l'inégale fertilité des terres ».

Mais il y a aussi comme l'écrit Marx: « 1. La répartition des impôts qui peut avoir un effet uniforme ou non, 2. Les inégalités provenant

d'un développement différent de l'agriculture dans les diverses parties d'un pays, 3. L'inégalité qui préside à la répartition du capital entre les fermiers ».

Il y a lieu de distinguer une première forme de rente qui résulte d'une différence dans la fertilité naturelle des terres et d'autres formes conditionnées par une situation ou un emplacement des exploitations agricoles qui leur permet de tirer profit des économies externes. La différence dans la fertilité naturelle des terres a pour effet que les mêmes dotations (en travail et en capital) utilisées produisent des quantités différentes. Ces produits auront donc des valeurs individuelles différentes (Ricardo).

Une rente différentielle peut également provenir de la fécondité plus grande de certains capitaux investis par comparaison avec des investissements réalisés dans des conditions naturelles moins favorables.

En conclusion, notons que ce ne sont pas les rendements absolus mais les différences de rendement (de la terre et du capital) qui sont à la source de la formation des rentes différentielles. Soulignons que les rentes différentielles ne proviennent pas des fluctuations temporaires des prix de marché des produits agricoles. *Elles tiennent à des différences entre le prix de production individuel fixé dans les unités de production agricoles marginales et le prix de production moyen des autres unités de production*. Le marché servira de moyen pour réaliser partiellement ou totalement l'écart entre prix individuel

de production et prix moyen.

En dehors de ces formes de rentes classiques, la rente ne peut découler que d'un prix de monopole, qui lui est exclusivement déterminé par les conditions du marché.

La forme de rente qui est le résultat de ce prix de monopole (rente de monopole, ou *surrente* lit. « surplus rent ») est donc indépendante à la fois de la propriété foncière et du monopole exercée sur l'exploitation des terres.

Cette rente de monopole est engendrée par la demande agricole et le pouvoir d'achat des agents économiques. Les niveaux de revenus, des dépenses budgétaires affectées à la consommation alimentaire sont ici déterminants

Cette catégorie de rente a pour origine l'impossibilité d'ajuster l'offre à la demande. L'inélasticité de l'offre peut être provoquée par des retards observés dans l'introduction du changement technique, par la rareté d'un facteur de production ou sa cherté excessive⁵.

L'accroissement constant de la demande de produits agricoles face à une offre rigide constitue la base de la rente de monopole ou de la *surrente* ("surplus-rent" selon l'expression de

5 Cette catégorie s'apparente à la "rente de déséquilibre" que M. ALLAIS expose dans son Traité d'économie pure. Dans la dynamique réelle, avancé-t-il, la rente de déséquilibre se trouve pratiquement déterminée par l'écart existant entre le prix de vente des produits et leurs coûts partiels. Il peut sembler à première vue paradoxal de faire référence à un économiste néo-classique. La lecture des thèses de M. ALLAIS nous est apparue dans leur formulation très proches des propositions théoriques des courants ricardiens et marxistes. Voir à ce sujet les remarques de J.L. GUIGOU, p.493-534.

Marx).

Nous employons le terme de *surrente* pour désigner un phénomène économique où les surprofits ne dérivent pas de transferts et de gains réalisés à l'intérieur d'une branche de production désignée mais opèrent des transferts de valeurs produites également à l'extérieur de la branche ou du secteur agricole.

Des prix de marché anormalement élevés sont l'occasion de réaliser ces transferts par l'intermédiaire du revenu des consommateurs.

Le schéma suivant (les différentes catégories de rentes⁶) permettra de mieux illustrer les différentes catégories de rentes qui ont été précédemment exposées.

6 Les hypothèses de base qui fondent le schéma de ces différentes catégories de rente se ramènent à : une fertilité des terres croissante de E à A

une composition organique du capital du secteur agricole inférieure à la composition du capital social moyen

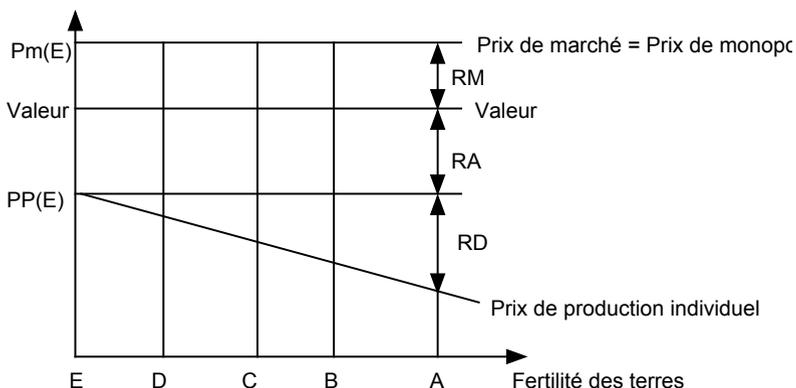
une offre inférieure à la demande agricole.

RA = la Rente Absolue : Valeur - Prix de production avec $RA > 0$

RD = la Rente Différentielle = Prix de production moyen - Prix individuel avec $RD > 0$

RM = la Rente de monopole = Prix de marché - Valeur avec $RM > 0$

Schéma 1 : les différentes catégories de rentes



Source : GUIGOU, J.L ; 1982 p.242

Ricardo avait mis en évidence en 1815 dans son « Essai sur l'influence des bas prix du blé », que la rente foncière pouvait aussi provenir de terrain « de qualité inférieures, ou moins bien situés » et Marx affirmait pour sa part que « la situation des terrains, le voisinage des villes et bien d'autres circonstances encore influent sur le fermage et modifient la rente » (Misère de la philosophie, 1847).

Les rentes de situation

Le paradigme ricardien de la rente foncière va connaître une extension par la prise en considération de la dimension spatiale par Von Thünen, auteur contemporain de Ricardo.

Rente foncière et localisation géographique chez Von Thünen

Si Von Thünen intègre dans son analyse la fertilité des terres et leurs rendements respectifs, les coûts de transport liés aux distances des terres agricoles par rapport aux marchés de consommation déterminent d'autres

sources de rentes.

Von Thünen inaugure dans son approche de la rente foncière la prise en compte de la dimension spatiale et géographique. Pour Von Thünen, l'espace est considéré comme une matrice générant aussi des coûts de transport pour les exploitants agricoles. « la position des terres par rapport à la ville, qui représente le marché des facteurs de production et le marché de consommation, détermine des différences de coûts de transport et d'accessibilité au marché, qui produisent des rentes pour les terrains les mieux situés ».

Le niveau des rentes est ainsi mesuré selon cette approche par des économies de transport.

Cette approche considère toutefois l'espace territorial comme une matrice neutre, non construite par des acteurs qui mobilisent au moyen de techniques modernes et innovantes des actifs économiques naturels

« où les rendements et les structures de production jouent un rôle plus décisif que la proximité des lieux de consommation ».

Rente de situation, externalités et environnement : la diversité des rentes chez Marshall

L'œuvre de Marshall sur la rente foncière reprend et prolonge les travaux des économistes classiques car la rente y est définie comme un surplus : le « surplus de produit qui dépasse ce qui est nécessaire pour rémunérer le cultivateur pour son capital et pour son travail. Et si l'agriculteur est propriétaire de sa terre, il peut, bien entendu, retenir ce surplus »

D'une part, la notion de rente de situation en particulier va fonder celle d'externalités sur laquelle se construit ensuite l'économie de l'environnement ; elle va également être la source de la notion d'actifs ou de ressource spécifiques, bases du courant de l'analyse néo-institutionnelle sur la coordination des acteurs, qui associée à la théorie de la rente spatiale de Von Thünen, sert le développement de l'économie de proximité, deux courants qui sont une charpente des approches récentes de développement (rural) territorial.

Chez Marshall donc, la « ...rente est gouvernée par la fertilité du sol, par le prix du produit et par la position de la limite de culture (...) ; ainsi les différences dans la rente, (ou surplus de production) que donnent les terres proviennent de leurs avantages nets en tenant compte de leur situation, et de leur fertilité ».

On retrouve l'approche ricardienne de la rente différentielle, mais aussi celle de Marx sur la rente absolue (hypothèse d'immobilité du facteur terre, non reproductible comme les autres). En effet, dans la théorie marshalienne, la rente existe même si toutes les terres offrent les mêmes avantages (dont la fertilité), dès lors que la population pour les mettre en culture se trouve en situation de concurrence (plus nombreuse que le nombre d'unités disponibles de ces terres). C'est bien l'excès de la demande sur l'offre en terres fertiles (ou l'inélasticité de cette offre) qui crée les conditions d'émergence de la rente absolue et, sur un plan social, la possibilité pour les propriétaires fonciers de l'exiger.

On peut noter que dans son approche de la rente, « don gratuit de la nature » ou excédent inaltérable, donc non créé par l'homme, Marshall ne revient pas sur les différences entre l'approche de la rente différentielle de Ricardo (base du marginalisme) et celle de la rente absolue ou de monopole de Marx, ni n'en explicite les différences. Son apport est en effet ailleurs : d'une part dans la définition de la quasi-rente foncière, ou revenu des améliorations des instruments créés par l'homme, et donc, du rendement de la terre par des investissements dans les autres facteurs de production ; d'autre part dans son approche de la rente de situation.

Dans les faits, le fermier paie à travers la rente à la fois une portion de valeur liée à la qualité de la terre et une autre dérivée des investissements (dépenses en capital) faits par le propriétaire

foncier pour l'entretien de la valeur de sa terre (amélioration du sol ou construction d'édifices). La différence entre ces deux types de rente tient à leur rapport au temps.

La rente foncière ou produit du don de la terre est en théorie un surplus de long terme, sans relation avec l'activité de l'homme, qui s'inscrit dans le temps des rythmes biologiques de la biosphère. Mais de fait, cette approche ne tient pas compte de la capacité qu'à l'homme à détruire, par ses modes de production le don de fertilité naturelle, pour ce qui est de la rente différentielle.

La quasi-rente, s'inscrit dans le temps court et moyen, économique du producteur et de la société. Marshall appelle quasi-rente ou rente de production « le revenu net que l'on tire de ces instruments de production » créés par l'homme. Le producteur va investir dans des facteurs de production selon le prix attractif ou non du produit dérivé de la terre (qu'il s'agisse de biens agricoles ou de location dans le cas d'une terre bâtie en immobilier urbain) : par exemple, dans des instruments ou outils mécaniques de production (tracteurs et autres machines), dans la main d'œuvre ou le capital humain (salariés en nombre, formation etc.), dans la construction d'un nouveaux bâtiments de production, dans de nouveaux types de plantations, semences, etc. ou encore dans de nouveaux édifices immobiliers (terrains urbains) ainsi que dans l'achat de nouvelles terres. Le revenu attendu sera disponible sur des périodes courtes et n'exercera d'influence sur le

prix des biens que dans une temporalité plus longue. C'est pourquoi Marshall parle de quasi-rente (mais aussi de surplus ou profit du producteur) pour ces revenus issus de l'amélioration des instruments de production liés à l'exploitation des terres. On pourrait rapprocher de la notion de quasi-rente l'intérêt et le développement actuel de l'évaluation environnementale, notamment des analyses coûts bénéfiques menées sur les investissements dans le capital naturel ou dans l'entretien des capacités productives des terres. En effet les nouveaux enjeux relatifs à la sécurité alimentaire de demain ainsi qu'à la finitude des terres cultivables conduisent à promouvoir l'identification des actions rentables d'amélioration des instruments de production liés à l'exploitation des terres (y compris la qualité de la terre, fertilité).

Enfin, et c'est sans aucun doute la contribution à ce jour la plus productive de Marshall dans le champ de la théorie économique, la troisième composante de la rente est la rente de situation. Elle désigne « l'influence du milieu sur le revenu tiré d'un instrument de production » La rente de situation permet d'expliquer pourquoi deux terres de fertilité égale et sur lesquelles sont mis en œuvre des productions équivalentes et au même coût, vont produire des surplus distincts, alors que le prix des biens finaux est le même : l'une est située à proximité d'un marché, l'autre est excentrée, de sorte que les coûts d'acheminement de la marchandise vont varier, l'une est proche d'un centre urbains et la vente

se fera rapidement, l'autre se situe en pleine campagne et la vente demandera plus d'efforts... dans un cas, les effets externes positifs feront la rente de situation.

Bien plus que le résultat économique d'une localisation spatiale avantageuse, la rente de situation résulte plus globalement quoique indirectement du progrès de long terme d'une société. La notion d'effet externe, initialement entendue comme les conditions socio-économiques et institutionnelles susceptibles engendrer des économies d'échelle pour le producteur (concentrations d'activités économiques complémentaires sur un espace réduit par exemple) va être reprise dans l'analyse économique au cours du XX^{ème} siècle (Laffont, 1975).

Elle va finalement s'incarner dans celle d'externalité, ou interaction hors marché entre activités économiques de nature à engendrer des dégradations environnementales, source des approches environnementales de l'économie.

En conclusion, la rente foncière chez Marshall est la somme de la rente, de la quasi-rente et de la rente de situation et cette diversité assure une continuité avec les éléments de la répartition et du profit développés par ses prédécesseurs ; enfin, son analyse porte à la fois sur l'espace agricole et sur celui urbain, elle prend en compte tout l'environnement et réalise une synthèse entre l'économie foncière, l'économie spatiale et l'économie politique.

Les externalités : du foncier à l'environnement

Avec la notion d'externalité, la théorie économique a commencé à reconnaître l'existence et le poids des relations sociales externes au marché. Cette notion va s'affirmer comme essentielle pour analyser les évolutions des politiques, en particulier agricoles et environnementales, ainsi que le développement de dynamiques territoriales.

La notion va être utilisée pour caractériser des interactions entre diverses activités économiques, et ne sera plus restreinte à l'incidence d'un contexte spatial, économique et social sur l'extraction d'une rente foncière. Cependant, le lien avec les notions d'environnement et de ressources naturelles se fera à la suite des travaux d'A. Pigou.

A. Pigou, 1920 définit ainsi l'effet externe: « une personne A en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé pour lequel elle reçoit un paiement procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telles qu'un paiement ne puisse être imposés à ceux qui en bénéficient, ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent» (Pigou, 1920, traduit par Faucheux et Noel, 1996).

L'externalité désigne ainsi :

une interaction sans prix entre productions et/ou consommations des acteurs économiques, une interdépendance hors marché entre les activités des producteurs et des

consommateurs, l'effet indirect d'une activité de production ou de consommation sur un ensemble de consommation ou une fonction de production.

Cependant, avant que la définition ne soit ainsi stabilisée, plusieurs auteurs à la suite de Marshall vont s'attacher à préciser la notion d'effet externe puis d'externalité (ce dernier concept sera finalement adopté, évacuant définitivement celui d'effets externes) ; et comme nous allons le préciser, la plupart de ces définitions présente un intérêt particulier pour une analyse en terme de développement ou de dynamiques territoriales.

Ainsi, Viner en 1931, va différencier les externalités pécuniaires et des externalités technologiques. Les externalités pécuniaires sont celles associées au rendement ou aux économies d'échelle et elles découlent d'effets transmis par les prix. Les externalités technologiques simplement sont les effets externes d'une activité sur une autre sans médiation sur les prix. On peut noter que l'approche de Marshall sur la rente de situation, le caractère positif des groupements et de l'interdépendance des agents économiques renvoie en fait à la notion d'externalités pécuniaires.

Il envisage d'ailleurs exclusivement les effets externes sous un angle positif. D'autres auteurs souligneront après lui l'existence d'effets externes négatifs ou d'externalités négatives.

En 1943, Ellis et Fellner différencient les externalités réversibles et celles irréversibles, mettant en évidence

l'aspect dynamique des externalités d'une part, leurs incidences sur la dégradation des ressources naturelles d'autre part, et finalement, leurs impacts négatifs sur l'environnement mais aussi la société et ses activités économiques. Les externalités réversibles disparaissent avec la baisse de la production dont la croissance avait provoqué l'externalité. L'exemple du cours d'eau pollué par les rejets d'une industrie, pénalisant en aval les activités de pêche, d'agriculture irriguée et de loisir fait partie des illustrations les plus populaires. La question des seuils d'irréversibilité (ou du niveau cumulé acceptable d'externalité par l'écosystème) est à ce jour sujette à de nombreux débats du fait de l'incertitude et du manque de connaissance d'une part sur la durée et les conditions de récupération des écosystèmes et d'autre part sur leur transformation en de nouveaux écosystèmes, bien souvent simplifiés.

A nouveau, cette définition de l'externalité dans sa dimension dynamique et environnementale est intéressante pour une analyse dynamique des territoires.

Enfin, en 1952, Meade différencie les externalités de facteurs non payés et celle de création d'atmosphère : l'externalité de facteurs non payés ou externalité réciproque caractérise des effets externes positifs entre deux activités économiques complémentaires. L'exemple qu'il cite est celui de l'apiculteur installé à proximité d'un verger fruitier.

Les externalités de création d'atmosphère sont source de création de biens publics environnementaux localisés. L'illustration de l'auteur est l'opération de reboisement qui localement améliore la répartition des pluies et donc, l'activité agricole. Les conditions ainsi créées sont fixes pour tous les acteurs et il n'y pas d'exclusion possible de ces effets bénéfiques.

Ce lien entre externalité et bien public environnemental localisé, et fourni par les acteurs du territoire présente un intérêt singulier pour l'organisation du développement territorial. L'externalité réciproque de facteurs non payés peut aussi être rapprochée de la notion de multifonctionnalité sur laquelle la politique agricole européenne et le règlement de développement rural vont fonder leur action environnementale à partir des années 2000. Sans rentrer dans le détail de ces approches qui ont connu de très nombreux développements depuis un demi-siècle, rappelons que l'externalité est analysée comme un déficit d'appropriation ou de droits de propriété. L'externalité en effet n'est à personne ; or, pour l'internaliser, il convient de rétablir les droits de propriété adéquats. Chronologiquement, trois grands ensembles d'outils vont être proposés :

Soit l'approche étatique (Pigou, 1920), sous la forme de taxe, de norme ou de subventions qui vont soit réparer l'externalité sous son aspect économique, au mieux limiter ses impacts environnementaux. Soit l'approche négociée (Coase, 1960), sur la base de contrats entre acteurs

émetteurs et acteurs victimes de l'externalité ;

Soit enfin une approche marchande qui établit les conditions de l'appropriation et de l'échange privatif sur un marché spécifique des droits à émettre des externalités (Dales, 1968).

Ainsi l'état des droits de propriété, notamment l'externalité (entendue comme l'absence de droit de propriété) seront considérés comme la cause de dégradations du milieu naturel. L'illustration la plus connue dans la littérature scientifique est celle de la Tragédie des Communs de G. Hardin (1968). Ce texte controversé car confondant propriété commune et accès libre sera le point de départ d'un vaste courant de recherche sur les biens en propriété commune, et sur les biens naturels en propriété commune (*common-pool resources*) et la gouvernance (E Ostrom, via l'IASCP, et la nouvelle économie institutionnelle –NEI- notamment les travaux de D. C. North).

On est passé de l'effet externe comme générateur de bénéfices économiques (Marshall, rente de situation) à l'externalité comme source de dégradation de l'environnement.

Revenant à la notion d'externalités, soulignons enfin qu'il existe aussi dans les travaux concernant les liens entre les biens publics ou communs et l'environnement une distinction entre les externalités de congestion et celles dissipatrices de rente (Platteau, 2003) : l'externalité de congestion a pour origine la sur fréquentation d'un site spécifique souvent un bien public (site

naturel, autoroute etc.) ; l'externalité dissipatrice de rente désigne le cas où l'exploitation conjointe d'une ressource donne lieu à la baisse moyenne de production de chaque exploitant, c'est évidemment le cas de la tragédie des Communs.

Ainsi, la rente de situation marshallienne et la notion d'effets externes ou d'externalité qu'elle a engendrée ont eu un impact important sur les évolutions de la théorie économique depuis les années 1920. Elles ont été notamment source d'innovations méthodologiques pour l'économie des ressources naturelles et des biens communs, pour l'économie de l'environnement, pour l'économie néo-institutionnelle et pour l'économie territoriale.

La rente de qualité territoriale

De nombreuses disciplines relevant des sciences sociales (économie, sociologie, géographie...) prendront dorénavant en compte les spécificités locales et s'interrogeront sur la possibilité d'enclencher un processus de développement adossé à un territoire.

Construction des territoires et externalités

Les théories développées mettent l'accent sur les questions liées aux défaillances du marché, sur l'asymétrie de l'information ainsi que sur les inégalités inter et intra régionales dans l'allocation des ressources engendrées par le fordisme.

La théorie des districts marshalliens et l'expérience de la troisième Italie

(intérêt pour le développement territorial en grappes et à l'organisation de clusters) serviront de références communes. L'influence de l'espace fut mise en évidence aussi bien dans les règles du jeu via l'intégration de la valeur sociale, de la morale et de l'éthique chez les économistes (Hirschman, 1984 et Sen, 2003) que par la culture et le système de croyances dont le rôle sur les changements économiques est souligné par le courant néo-institutionnel (North, 1990). La concentration de compétences et de savoirs spécialisés dans le tissu local sera identifiée comme un facteur économique de compétitivité (Porter, 1993).

L'on soutient que les interactions entre les acteurs d'un même territoire, qui contribuent à la réduction des coûts de transaction, exercent une influence décisive sur l'innovation (Aydalot, 1974). L'on établit, last but not least, une relation positive sur les échanges découlant des effets de proximité géographique des acteurs (Krugman, 1995).

Les approches en termes de développement local et territorial constituent ainsi un des leviers de développement ou un moyen de résistance au déclin économique de nombreuses zones rurales méditerranéennes. Le territoire sera appréhendé d'une part, comme moyen de recomposition de la relation ville/campagne et d'autre part, comme lieu d'appropriation et de valorisation des ressources par un certain nombre d'acteurs travaillant ensemble pour

résoudre des problèmes communs (Gumuchian et Pecqueur, 2007).

**La rente de qualité territoriale :
l'approche de Mollard, Pecqueur**

Pour analyser les relations entre qualité et territoires, Mollard et Pecqueur (UJF, Grenoble) ont décliné le concept de rente selon plusieurs filiations théoriques (Ricardo, Marshall, Lancaster). Cette analyse a mis l'accent « sur les modalités des relations entre offre et demande – caractère composite/ situé de l'offre et achat conjoint des produits de qualité – et enfin sur l'importance de la construction institutionnelle de ces relations ». Les auteurs de l'approche de la rente de qualité territoriale (RQT) partent d'une complémentarité forte observée de nos jours entre deux approches de la rente : « la différenciation des territoires, centrée sur l'offre, dans la tradition ricardienne de la rente » ; celle-ci est source d'une « rente territoriale » à travers des processus sociaux de spécification et de différenciation du potentiel productif des territoires. « l'approche par la qualité des produits qui différencie la demande dans la tradition marshallienne du surplus du consommateur qui « met en évidence la « rente de qualité » émergeant quant à elle « de la différenciation des préférences des consommateurs et de l'existence d'un surplus élevé pour bénéficier des divers attributs des produits de qualité ». Pour Mollard et Pecqueur, « ces deux rentes se combinent lorsqu'il existe des liens réciproques entre territoire et qualité » et elles donnent naissance à une « rente

de qualité territoriale », qui valorise le potentiel de ces territoires.

La RQT résulte donc d'une valorisation conjointe de l'offre et de la demande dans un territoire donné. Ses conditions d'émergence ne se limitent pas à l'analyse des stratégies d'offre qui lient les producteurs de ce territoire, mais introduisent aussi la perception que les consommateurs ont des produits offerts.

Les résultats empiriques qui avaient été obtenus lors d'enquêtes portant sur le Baronnais avaient mis en évidence les éléments constitutifs du modèle du « panier de biens », ainsi que les conditions de sa pérennisation comme source de RQT.

En effet, selon nos auteurs, le panier de biens doit réunir sur un territoire donné au moins trois conditions majeures « Le panier doit réunir: i) une offre spécifique de produits et de services privés, ii) une demande inélastique et spécifique de type shopping, iii) des biens publics qui valorisent le panier de biens. Ce modèle étant un construit social à partir de ressources potentielles, il requiert pour être pérennisé des formes de coordination convergentes et cohérentes entre tous les acteurs concernés, privés et publics ».

En définitive, « l'offre différenciée liée à l'origine et à la tradition (terroir, typicité, authenticité) converge désormais avec la forte progression de la demande. Les marchés territorialisés où se rencontrent cette offre de produits et services de qualité et cette demande pour ce profil de produits et de services constituent, via le différentiel de prix

qu'ils permettent d'obtenir, un creuset pour la valorisation sous forme de RQT d'externalités en réalité fortement liées aux biens publics. (...). Les stratégies conjointes des acteurs privés et publics sont donc indispensables pour combattre l'inéluctable « usure » des rentes et préserver l'attractivité de l'image du territoire (Mollard, 2003).

Le territoire, lieu privilégié de structuration de l'action collective, espace d'expression des stratégies d'acteurs, centre d'activités et d'échanges économiques capte des externalités (cf Marshall) et autorise ainsi une libération de nouvelles forces productives.

Conclusion : des théories de la rente foncière au fonctionnement des marchés fonciers.

Les approches théoriques offrent les cadres d'analyse des marchés fonciers et fournissent les déterminants des prix du sol. Le prix de la terre est une rente capitalisée. Cette capitalisation dépendra d'un certain nombre de facteurs à la fois agronomiques (fertilité des terres), économiques, socio-démographiques ou juridiques. D'un point de vue général, ces marchés vont dépendre :

Du côté de l'offre :

des flux et du stock de terres disponibles au niveau national ; de facteurs démographiques dont les taux de croissance naturelle de la population rurale, de la répartition entre urbains et ruraux. Si par exemple l'exode rural est supérieure aux croûts naturels des populations actives, l'offre

de terre aura tendance à augmenter et inversement. Les localisations des sols agricoles à proximité des centres urbains, des marchés de consommation ou des bassins de vie constituent des facteurs actifs dans la détermination des prix des terres ;

de facteurs socio-juridiques qui renvoient aux statuts fonciers, aux systèmes de successions et d'héritages, aux coutumes et pratiques en usage selon les pays ; de facteurs économiques avec la rentabilité de la localisation du placement financier du produit, des variations des taux d'intérêts, des politiques agricoles favorisant ou non les départs des agriculteurs (politique d'aide à l'installation, de primes de départ etc.)

Du côté de la demande :

Les mêmes facteurs que ceux évoqués plus haut interviennent.

On relie aussi généralement la demande de terre aux revenus nets de l'achat et/ou de la location. La variation à moyen et long terme de la demande de terre est fonction des revenus et des prix relatifs des inputs et des outputs, prix relatifs qu'on associe au trend d'évolution des prix agricoles. La demande en terre tend à augmenter lorsque la croissance des produits agricoles est plus rapide que celle des revenus et tend à baisser dans le cas contraire. Elle dépendra des conjonctures des marchés mondiaux et des stratégies des Etats – dont la demande d'importation augmente sur les marchés mondiaux – et des entreprises nationales ou internationales, qui dans le cas de pénurie alimentaire, ont tendance à

intervenir sur les marchés fonciers.

Les marchés fonciers sont souvent de natures spéculatives et des politiques publiques accompagnées de législations foncières (lois, règlements et dispositifs fiscaux) viennent corriger le fonctionnement de ces marchés.

Les interventions des Etats ont été très fortes dans le domaine des structures foncières et dans les restructurations sociales des zones rurales. Les politiques foncières ont un caractère stratégique dans les politiques agricoles des Etats. Les législations foncières définissent quels les droits et les obligations dans l'usage des terres, autrement dit, quelles sont les conditions d'accès au sol (ou à l'eau) et quels sont les groupes sociaux ou les fractions d'agriculteurs (exploitants familiaux ou entrepreneurs, salariés ou société civile d'exploitation, grands propriétaires ou locataires...).

Le régime juridique des terres qui est défini dans les législations et le droit positif (code civil, code rural) détermine les types d'exploitations et/ou les types d'agriculture que l'on veut promouvoir dans le secteur agricole (exploitations ou agriculture familiales ou paysannes, entreprises agricoles à salariés, agriculture collective, coopérative, société civile d'exploitation...).

Ces politiques foncières sont souvent le produit des conditions économiques et socio-politiques : les rapports de force entre propriétaires fonciers, exploitants agricoles et salariés, leurs influences dans les institutions et leur poids dans la prise de décision politique sont essentiels. Ces politiques sont quant au fond dépendant du mode d'accumulation et le modèle de développement retenus dans les différents pays.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-AYDALOT Ph., GUIGOU JL. et HURIOT JM., (1974) : Théorie économique et utilisation de l'espace.

Paris Cujas

-BARTHELEMY D., NIEDDU M. et VIVIEN F.D., (2004) : Externalités ou production de patrimoines, Les enseignements de travaux récents sur l'agriculture et l'environnement. Géographie, Economie et Société 2004/3 vol.6, pp. 331-352.

-BERTA N., (2008) : Le concept d'externalités de l'économie externe à l'interaction directe, quelques problèmes de définition. Document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Université de Paris I, 23 pages.

-BOSERUP E., (1970) : Evolution agraire et pression démographique. *Flammation*.

-COASE R.H., (1960) : The problem of social cost. in *Journal of law and Economics*, 3, pp 1-44.

- COULOMB P., (1999) : De la terre à l'Etat. Droits de propriété, théories économiques. *Cahiers Options méditerranéennes*. Vol 36, pp 13-40
- DALES D. H., (1968) : Pollution, property and prices. An essay in policy making and economics. University of Toronto,
- ELLIS F., (1988) : Peasant Economics. Farm households and agrarian development. Cambridge University Press. 12 pages.
- FAUCHEUX S. et NOEL J.F., (1996) : Economie des ressources naturelles et de l'environnement. Colin, 180 pages
- GRIFFON M., (2006): Nourrir la planète, pour une révolution doublement verte. Odile Jacob
- GUIGOU J.L., (1982) : La rente foncière. Histoire des théories de la rente foncière. *Economica*. pp.398-399.
- GUMUCHIAN H. et PECQUEUR B., (dir), (2007) : La ressource territoriale. Ed. Anthropos
- HARDIN G.J., (1968): The Tragedy of Commons. in *Science* 162, pp. 1243-1248.
- HIRCHMAN A-O., (1984) : L'Économie comme science morale et politique. Editions des Hautes Études en Sciences Sociales.
- HIRCZAK M., MOALLAM., MOLLARDA., PECQUEUR B., RAMBONILAZA M. et VOLLET D., (2005) : Du panier de biens à un modèle plus général des biens complexes territorialisés : concepts, grille d'analyse et questions. Communication au Symposium INRA-PSDR, Lyon
- KRUGMAN P., (1995) : Economie internationale De Boeck, Bruxelles. en collaboration avec Obstfeld M, (2ème éd.)
- MARSHALL A., (1890) : Principes d'économie politique, in Guigou, 1982, Livre V, chapitre VIII, p.109, p 368 et suivantes.
- MARX K., (1847) : Misère de la philosophie. Editions Gallimard- la Pléiade établie par M. Rubel. Paris 1963. 125 pages
- MARX K., (1965) : Le capital, Maspero, coll. « Théorie », 3 volumes, 1965, livre 3, 594 pages
- MOLLARD A., (2003) : Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques. in : *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 66, pp. 28-54
- MOLLARD A. et PECQUEUR B., (2007) : De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche. in : *Economie rurale*

300/Juillet. 110 pages

-NORTH D.C., (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press

-OSTROM E., (1990) : *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge et North, D.C 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*”, Cambridge University Press. IASCP : International Association for the Study of Common Property

-PECQUEUR B., (2001) : *Qualité et développement territorial : l’hypothèse du panier de biens et de services territorialisés*. in : *Économie rurale*, n° 261, pp. 37-49

-PIGOU A.C., (1920) : *The economics of Welfare*, in Mac Millan, part II, Chapter IX, *Divergences between marginal social net product and marginal private net product*, Accessible en ligne, Library Economics Liberty.

-PORTER M., (1993) : *L’Avantage concurrentiel des nations*. Dunod 1993

-REBOUL C., (1989) : *Monsieur le capital et Madame la terre*. Ed. EDI-INRA. 249 pages

-RICARDO D., (1970): *Les principes de l’économie politique et de l’impôt*. Editions Calman-Lévy. Collections « Perspectives de l’économie. Les fondateurs ». Paris. 349 pages.

Elinor ORSTOM et le champ de recherche des « Commons »

Sophie ALLAIN
INRA – UMR SADAPT (Paris, France)

RÉSUMÉ

Le champ de recherches sur les Commons a récemment été mis en avant à travers le prix Nobel d'Economie attribué en 2009 à sa chef de file, la politologue américaine Elinor Ostrom. Le texte propose un éclairage sur ce champ fertile de recherches en présentant son histoire intellectuelle, les apports d'Elinor Ostrom, les voies actuelles de recherche et une réflexion sur ses applications possibles pour l'étude du territoire de Gabès.

Mots-clés : Ostrom, biens communs, gestion collective des biens, néo-institutionnalisme.

ملخص

برز في الآونة الأخيرة حقل البحوث حول الممتلكات المشتركة عبر جائزة نوبل للاقتصاد التي وقع إسنادها سنة 2009 إلى رئيسته المختصة في العلوم السياسية الأمريكية إيلينور أستروم. النص يقدم إضاءة لهذا الحقل الخصب للبحوث بعرض التاريخ الفكري، مساهمات إيلينور أستروم، المسارات الحالية للبحث والتفكير وفي تطبيقاتها الممكنة لدراسة جهة قابس.

الكلمات المفتاحية : أوستروم، ممتلكات مشتركة، التصرف الجماعي في الممتلكات، المؤسساتية الجديدة

Le 12 octobre 2009, Elinor Ostrom a reçu le Prix Nobel d'Economie, - en même temps qu'Oliver Williamson -, « pour son analyse de la gouvernance économique, et en particulier, des biens communs ». Née en 1933, cette américaine est la première femme à recevoir ce prix. Professeur de sciences politiques à l'Université d'Indiana à Bloomington, elle est aussi directrice du *Center for the Study of Institutional Diversity* à l'Université d'Etat de l'Arizona. Ses travaux, qui portent principalement sur la gestion des biens communs et se situent dans le champ du néo-institutionnalisme, ont eu un retentissement très important en Amérique du Nord et dans les Pays du Sud au cours des vingt dernières années. Un champ important de recherches sur « Commons » s'est ainsi structuré dont témoigne l'importante association de l'IASC (International Association for the Study of the Commons⁷). Moins connus en Europe et dans les pays francophones, en dehors de quelques cercles, les travaux de ce champ présentent pourtant un grand intérêt à la fois théorique et pratique pour faire face aux défis que constituent le changement climatique, les conflits d'usage de l'eau, la disparition de la biodiversité, la déforestation ou encore la diminution des stocks de pêche, par exemple.

On se propose ici de présenter l'histoire intellectuelle de ce champ, les apports d'Elinor Ostrom et les voies actuelles de recherche ; on terminera en esquissant les perspectives que ce champ de recherches ouvre pour

7 . <http://www.indiana.edu/~iascp/index.html>

l'étude de la gestion du territoire de Gabès (Tunisie).

1. HISTOIRE INTELLECTUELLE DU CHAMP DE RECHERCHES SUR LES COMMONS⁸

1.1. Origines

Les travaux d'Elinor Ostrom s'inscrivent dans les débats sur la gestion des biens communs qui se sont développés à la suite de l'article du biologiste Garrett Hardin, « *The Tragedy of the Commons* » paru dans *Science* en 1968, l'un des articles les plus cités de la seconde moitié du XX^e siècle. Celui-ci attirait l'attention sur la dégradation des biens communs en affirmant qu'une liberté individuelle d'exploitation était une tragédie qui ne pouvait conduire qu'à la ruine de tous. Il s'appuyait en particulier sur une interprétation théorique de l'utilisation de pâturages en accès libre en affirmant que chaque gardien de troupeau était enclin à accroître son troupeau pour maximiser son gain et que cela conduisait inexorablement à un problème de surpâturage néfaste pour tous. Pour prévenir de telles situations, il était irréaliste, selon lui, de faire appel à la conscience de chacun ou au sens des responsabilités, car, chaque individu, dans son fort intérieur, se demande pourquoi il se restreindrait alors que les autres ne le font pas. Seuls des arrangements sociaux produisant de la contrainte étaient donc susceptibles d'être efficaces.

8 . Cette présentation repose notamment sur les synthèses de Dietz et alii (2002) et de van Laerhoven et Ostrom (2007).

Cette notion de contrainte n'impliquait cependant pas forcément pour Hardin l'idée d'une décision imposée : celui-ci recommandait au contraire « une coercition mutuellement acceptée par la majorité des personnes concernées ». Il concluait en insistant sur le fait que des systèmes de biens communs n'étaient justifiés que dans des conditions de densité de population basse et que l'accroissement de la population mondiale ne pouvait conduire qu'à la disparition de tels systèmes.

1.2. - Développement de controverses

Des propos de Garrett Hardin ont été très largement retenus deux grandes idées :

- d'une part, que des contrôles coercitifs étaient nécessaires pour gérer les biens communs ;
- d'autre part, que l'Etat devait jouer un rôle central dans cette gestion.

Par ailleurs, plusieurs économistes des ressources en quête d'une théorie des droits de propriété (Demsetz, 1967 ; Johnson, 1972) ont à cette même période affirmé que des droits de propriété efficaces impliquaient une privatisation.

Cependant, plusieurs voix se sont progressivement élevées pour contester ces approches :

- ainsi, Ciriacy-Wantrup et Bishop (1975) ont fait valoir qu'une propriété commune ne signifiait pas l'absence de règles ;
- des théoriciens des jeux ont, eux, souligné que la situation théorique décrite par Hardin était restrictive et

correspondait à des situations de jeux non répétitifs et sans communication possible éloignées des situations de gestion réelles ; Carlisle Ford Runge, notamment, a montré que l'hypothèse de « free-rider » qui sous-tendait l'interprétation de Hardin rendait mal compte des situations dans laquelle se trouvaient maintes économies villageoises, où la pauvreté conjuguée à la dépendance forte envers des ressources locales et à une forte incertitude entraînait une interdépendance entre les acteurs et une recherche de coopération, dans une logique assurantielle ;

- des anthropologues ont de leur côté montré que de nombreux systèmes de gestion de biens communs perduraient dans le monde et que, loin de correspondre à des anachronismes ou de refléter la fermeture de ces communautés, ces systèmes répondaient à des besoins actuels et étaient efficaces (voir, par exemple, Netting (1976) dans le cas des communaux suisses) ; de telles analyses ont fait redécouvrir des travaux anciens comme ceux de Sir Henry Maine (1871), par exemple, qui avaient mis en évidence que de nombreuses communautés villageoises (en Inde, en Angleterre, en Ecosse, en Allemagne ou encore en Russie) reposaient sur un mode de fonctionnement collectif.

1.3. Organisation des recherches sur la gestion collective des biens communs

Cependant, si tant les approches des tenants d'une gestion étatique centralisée que celles des partisans d'une gestion privée des biens

communs étaient de plus en plus contestées, ces questions étaient peu discutées collectivement dans la communauté scientifique du fait du cloisonnement disciplinaire et du manque de communication entre des chercheurs travaillant dans des régions différentes du monde et sur des ressources différentes.

Deux initiatives importantes dans les années 80 sont venues remédier à cette situation, favorisant la constitution d'une communauté de recherche sur les « Commons » :

- il s'agit d'une part d'une série de colloques et de séminaires organisés par Bonnie McCay et James Acheson en 1983 et en 1984 qui ont rassemblé des chercheurs travaillant sur des questions culturelles et environnementales et ont donné lieu à un ouvrage collectif, « The Question of the Commons » (McCay et Acheson, 1987) ;

- il s'agit d'autre part de la mise en place d'un Comité sur la Common Property au sein du Conseil National de la Recherche américain et de l'organisation, par cet organisme, d'une conférence à Annapolis, Maryland en 1985, rassemblant des chercheurs de différents horizons disciplinaires et dont les actes ont été publiés (National Research Council, 1986).

Ces rencontres, qui visaient à échanger autour d'une grande diversité d'étude de cas et à faciliter le dialogue interdisciplinaire, ont tout d'abord clairement confirmé la possibilité de modes collectifs de gestion. Mais, face à la diversité des situations, ils ont aussi fait ressortir la nécessité de travailler sur

des situations réelles, les difficultés de comparaison et le besoin d'approfondir les concepts et méthodologies utilisés. Ainsi, McKay et Acheson (1987) ont souligné le caractère abstrait et simplifié du modèle interprétatif de Garrett Hardin, faisant valoir la nécessité d'étudier concrètement les droits de propriété dans leur contexte social et à travers leurs usages. Le panel interdisciplinaire, qui avait travaillé sur la base d'un cadre d'analyse proposé par Oakerson (1986), s'est, lui, accordé à reconnaître la confusion importante introduite par l'usage du terme de propriété (« *common property* ») pour désigner à la fois une ressource commune et un mode de gestion collectif s'y appliquant : Daniel Bromley (1986), en particulier, a plaidé pour que l'on distingue bien l'objet que constitue une ressource commune et le régime qui s'y applique (« *resource management regime* »), expliquant que quatre types de régime sont possibles (régime d'accès libre ; régime de propriété privée ; régime de propriété commune ; régime de propriété nationale) et indiquant que de tels régimes devaient être définis à l'échelle de l'unité décisionnelle de base. Elinor Ostrom (1986) a de son côté souligné l'intérêt de différencier conceptuellement cette catégorie des biens communs, là où les économistes ne distinguaient jusqu'alors que deux catégories, les biens publics et les biens privés : les biens communs correspondent ainsi à des ressources naturelles ou artificielles utilisées par plus d'une personne et sujettes à la dégradation par surexploitation ;

s'ils partagent avec les biens publics la caractéristique de non exclusivité, ils s'en distinguent par leur caractère soustractif (ce qui est utilisé par l'un n'est plus disponible pour les autres). La politologue a invité à poursuivre le développement d'un cadre d'analyse commun et à entreprendre un travail empirique de classification des modes de gestion des biens communs.

Ces travaux ont amené un changement d'orientation dans les recherches qui se sont désormais davantage intéressées à comprendre les conditions de fonctionnement de tels systèmes et à appréhender leur diversité qu'à définir une conception normative d'ensemble et une politique unique. Ils ont en outre favorisé la création de bases de données permettant des comparaisons. Plus généralement, ils ont favorisé la constitution d'un groupe de chercheurs qui continueront fortement à interagir. En particulier, une association internationale a été créée en 1989, l'International Association for the Study of Common Property (IASCP) qui s'est progressivement organisée autour de conférences bisannuelles⁹.

2. LES APPORTS D'ELINOR OSTROM

Elinor Ostrom s'était intéressée dès le début des années 60 à la gestion des biens communs dans le cadre de sa thèse de doctorat (Ostrom, 1965), qui portait sur l'étude des institutions mises en place par les acteurs locaux pour traiter le problème d'intrusion d'eau salée dans une nappe d'eau

9 . L'IASCP changera son nom en 2006 pour devenir l'IASC (International Association for the Study of the Commons).

souterraine côtière dans la région de Los Angeles. C'est cependant surtout à partir des années 80 qu'elle s'est à nouveau investie dans ce domaine de recherche, sous l'impulsion d'un collègue américain, Paul Sabatier, qui l'avait invitée dans son université pour animer un séminaire sur l'apprentissage organisationnel (« *organizational learning* »). Ayant choisi comme exemple d'apprentissage organisationnel les règles mises en place en Californie, Paul Sabatier lui demanda comment elle pouvait être sûre que le système qu'elle avait étudié près de 20 ans plus tôt continuait à fonctionner et était toujours efficace. A son retour, elle confia cette question à un doctorant, William Blomquist, qui montra qu'effectivement le système créé était toujours en place et performant. Aussi décida-t-elle d'entreprendre une étude comparative plus vaste sur la gouvernance de 12 nappes d'eau souterraines. Consciente néanmoins qu'une telle étude ne suffirait pas à développer une théorie plus large des arrangements institutionnels relatifs à une gestion effective des biens communs (« *common-pool resources* »), elle chercha à avoir accès à d'autres études de cas. Cette occasion se présenta à elle à travers l'initiative du Conseil National de la Recherche américain.

L'ouvrage « *Governing the Commons* » qui paraît en 1990 marque une étape décisive dans sa pensée et dans les recherches sur la gestion des biens communs. On commencera donc par présenter celui-ci avant d'examiner les diverses voies prospectées

ultérieurement par Elinor Ostrom.

2.1. « Governing the Commons »

L'objectif de la politologue est de forger une théorie néo-institutionnaliste de la gestion des biens communs en s'appuyant sur l'étude empirique de biens communs locaux « auto-gérés » (nappes d'eau souterraines, systèmes collectifs d'irrigation, pêcheries, pâturages, forêts...).

Dans la perspective néo-institutionnaliste, le nœud du problème pour gérer les biens communs réside dans la définition des règles du jeu et de la structure chargée de les mettre en œuvre. L'attention doit donc être accordée au façonnage (« *crafting* ») institutionnel. Dans son ouvrage, Elinor Ostrom définit les bases de cette approche, puis elle met en évidence les conditions de succès de systèmes collectifs de gestion des biens communs et essaie de mieux comprendre les modalités du changement institutionnel à partir d'études empiriques, en terminant par l'analyse d'échecs de gestion collective.

* *Les bases de l'approche néo-institutionnaliste d'Elinor Ostrom*

Par « institutions », Elinor Ostrom entend l'ensemble des règles réellement mises en pratiques (« *working rules* ») par un ensemble d'acteurs pour organiser des activités répétitives : par exemple, qui prend les décisions ? Quelles sont les actions autorisées ? Quelles procédures faut-il suivre ? Quelles informations faut-il fournir ? Quelles sont les prestations à fournir aux usagers ? Quels sont les coûts que

ceux-ci doivent payer ? Ces règles à l'œuvre ne sont pas forcément des règles formelles ; elles n'ont pas besoin d'être écrites. Il suffit qu'elles soient connues de tous et que chacun s'attende à ce que les autres s'y conforment. Parfois, ces règles viennent combler des lacunes dans les règles formelles, mais elles peuvent aussi s'y opposer.

Parce que ce sont ces règles effectives qui orientent les comportements, il convient de les mettre à jour pour concevoir des institutions adaptées. Si les institutions sont bien conçues, l'opportunisme décroît. Cependant, le façonnage des institutions est nécessairement un investissement continu dans un environnement incertain et mouvant.

La plupart des analyses des problèmes de gestion des biens communs se focalisent sur un seul niveau d'analyse, le niveau opérationnel, celui où les activités et les actions menées affectent le monde physique. Or, les règles régissant ce niveau sont produites dans le cadre d'autres règles. On ne peut comprendre le changement institutionnel sans tenir compte de cette hiérarchie des règles, sachant que plus celles-ci se situent à un niveau élevé, plus elles sont difficiles à changer. Elinor Ostrom distingue ainsi :

- les règles opérationnelles (« *operational-rules* »), telles que les règles de prélèvement (ou de rejet) dans une ressource, les règles de contrôle, les règles d'information ou encore les règles de sanction ou de récompenses appliquées à des activités ou à des résultats ;

- les règles de choix collectives (« *collective-choice rules* ») utilisées par les usagers, les responsables ou les autorités externes pour gérer le bien commun considéré ;

- les règles de choix constitutionnelles (« *constitutional-choice rules* ») qui déterminent qui est éligible et comment définir les règles de choix collectives.

*** 7 + 1 principes à respecter pour concevoir des institutions de gestion collective qui réussissent**

En se basant sur des études de systèmes collectifs de gestion de biens communs qui ont perduré dans le temps (tenures communales de forêts et de pâturages en Suisse et au Japon ; systèmes collectifs d'irrigation en Espagne et aux Philippines), Elinor Ostrom met en évidence plusieurs principes de conception (« *design principles* ») qui expliquent le succès de ces institutions dans la durée.

Sept principes fondamentaux sont ainsi énoncés :

- 1) des frontières clairement définies ;
- 2) des règles de prélèvement appropriées aux conditions locales et aux règles de fourniture de la ressource ;
- 3) des règles opérationnelles élaborées collectivement par ceux qui sont concernés par celles-ci ;
- 4) des contrôles dont on rend compte aux usagers ou conduits par les usagers eux-mêmes ;
- 5) des sanctions graduelles ;
- 6) des mécanismes de résolution

de conflits rapides et peu coûteux, que ceux-ci relèvent de procédures formelles ou de processus informels ;

-7) une reconnaissance minimale du droit des usagers à concevoir leurs propres institutions qui ne soit pas contestée par les autorités gouvernementales.

Un huitième principe, une organisation en réseau multi-niveaux, concerne des cas de ressources plus étendues et plus complexes.

*** Comprendre le changement institutionnel**

Elinor Ostrom commence par ailleurs dans cet ouvrage à analyser comment émergent et évoluent des institutions par la négociation. Elle s'appuie pour cela sur le cas d'institutions de gestion collective de nappes d'eau côtières californiennes qui se sont mises en place pour préserver ces ressources face à des prélèvements en eau croissants et à des problèmes d'intrusion d'eau salée, dans un contexte de conflits à propos des droits d'eau de chacun¹⁰.

Elle met en évidence plusieurs conditions qui ont permis ce changement :

- un jugement commun sur les préjudices encourus en cas de maintien du *statu quo* ;
- des enjeux importants pour les acteurs qui prélevaient dans ces nappes ;

10 . L'évolution des règles de prélèvement en eau dans Raymond Basin, West Basin et Central Basin ont fait l'objet d'un suivi important par Elinor Ostrom et son équipe (Ostrom, 1965 ; Blomquist, 1987 ; Blomquist, 1992).

- une autonomie des usagers pour changer les règles et en concevoir de nouvelles ;
- une possibilité réelle de communication et de négociation entre ces acteurs (c'est-à-dire un capital social minimal) ;
- un coût d'information et de transformation acceptable pour les acteurs locaux.

Elle met en exergue, dans ce cas, l'intérêt qu'il y a eu à déjà commencer à s'organiser à petite échelle (au niveau de Raymond Basin qui est un petit bassin de 40 miles²) avant d'étendre la négociation à des bassins plus étendus (West Basin qui s'étend sur 170 miles² et Central Basin sur 227 miles²), en s'appuyant sur l'expérience acquise et le capital social constitué.

Elle déduit de son analyse que le changement institutionnel doit être vu comme un processus incrémental et séquentiel au cours duquel se transforment des règles.

*** L'importance du contexte politique**

Elinor Ostrom étudie enfin des cas d'échecs de gestion collective de biens communs en faisant ressortir notamment l'importance du contexte politique.

Dans le cas de pêcheries turques, par exemple, elle montre que l'absence de contrôle du nombre de licences octroyées a rendu caduques les efforts de régulation entrepris.

2.2. - Les voies de développement ultérieures

Cet ouvrage ouvre plusieurs lignes de recherche interdisciplinaires fructueuses qui feront l'objet de nombreux ouvrages co-écrits ou co-dirigés par Elinor Ostrom et qui seront prospectées avec un souci constant de dialogue entre analyses théoriques, études expérimentales de laboratoire et études de cas concrets :

- Dans « *Local Commons and Global Interdependence* » dirigé avec Robert O. Keohane (1995), Elinor Ostrom cherche à rapprocher ses analyses menées sur la gestion collective de biens communs locaux avec celles sur les régimes internationaux (conventions internationales sur le climat, la biodiversité...), afin d'étudier comment jouent les effets d'échelle sur des régimes de gestion collective. Si l'ouvrage s'intéresse plus particulièrement aux effets du nombre d'acteurs et de leur degré d'hétérogénéité, les travaux ultérieurs porteront de plus en plus sur l'étude des interactions entre niveaux de gestion.

- Elinor Ostrom contribue par ailleurs largement à promouvoir et à nourrir la notion de « capital social », entendu au sens large de valeur collective de toutes les normes et attachements qui favorisent la confiance, la réciprocité, des règles collectives et les connexions à des réseaux, et donc la coopération. Elle dirige ainsi avec James Walker un ouvrage sur la confiance et la réciprocité, « *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research* » (2003), basé

sur des travaux menés en psychologie évolutionniste, en théorie des jeux et dans des études expérimentales de laboratoire. Elle dirige par ailleurs avec T. K. Ahn une importante synthèse des approches menées en sciences sociales sur cette question entre 1920 et 2000 dans l'ouvrage « *Foundations of Social Capital* » (2003). L'ouvrage collectif qu'elle dirige avec Nives Dolsak, « *The Commons in the New Millenium : Challenges and Adaptation* » (2003) présente différentes analyses de la notion de capital social appliquée à la gestion des biens communs.

- Elinor Ostrom favorise également le développement des travaux sur de nouveaux biens communs : outre une extension progressive des problèmes de prélèvements à ceux de pollutions, de biens locaux à des biens globaux, la notion est aussi utilisée pour qualifier des biens résultant de progrès technologiques tels qu'Internet, les banques de gènes.... Elle dirige en particulier avec Charlotte Hess un ouvrage montrant l'intérêt de considérer la connaissance comme un bien commun, « *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice* » (2007), alors que la connaissance était jusqu'ici classiquement considérée comme un bien public.

- Enfin, à travers son analyse de la gestion des biens communs dans de nombreux Pays du Sud, Elinor Ostrom approfondit la question du développement économique de ces pays : dans un ouvrage co-écrit avec Clark Gibson, Krister Andersson et

Sujai Shivakumar, « *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid* » (2005), elle montre que l'échec de l'aide internationale est largement imputable au fonctionnement des structures chargées de prodiguer cette aide. Dans un ouvrage dirigé avec Basudeb Guha-Khasnobis et Ravi Kanbur, « *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* » (2007), elle montre la nécessité d'accorder beaucoup plus d'attention à l'économie informelle, classiquement considérée comme désorganisée (« *disorganized* »).

- De nombreux autres ouvrages collectifs rendent par ailleurs compte de l'avancée des recherches relatives à la gestion des biens communs et dressent des synthèses dans des domaines particuliers (forêts et systèmes irrigués surtout).

3. LES VOIES ACTUELLES DE RECHERCHE DANS LE CHAMP DES « COMMONS »

Les travaux sur les « Commons » ont connu une très nette impulsion depuis le milieu des années 80. Une étude bibliométrique a ainsi montré que plus de 10 000 articles relatifs aux biens communs avaient été publiés dans des journaux à comité de lecture entre 1985 et 2005 (van Laerhoven et Ostrom, 2007). Plusieurs ouvrages collectifs ont permis de faire le point sur les acquis du champ, les questions en suspens et les nouvelles perspectives de recherche (voir notamment Bromley, 1992 ; Ostrom et alii, 2002).

Si Elinor Ostrom est restée fidèle à la tradition néo-institutionnaliste,

sa pensée foisonnante et le dialogue constant qu'elle a entretenu avec des chercheurs d'autres courants et d'autres disciplines l'ont amenée à pointer l'intérêt que représentent d'autres approches pour enrichir les recherches menées sur la gestion des biens communs.

Dans l'ouvrage dirigé avec Thomas Dietz, Nives Dolsak, Paul C. Stern, Susan Stonich et Elke U. Weber, « The Drama of the Commons » (2002), elle met ainsi en exergue la nécessité de disposer de méthodes de gestion de conflits et de prospecter le champ de la médiation. Elle considère par ailleurs qu'il convient d'incorporer les approches sur la participation du public ; elle souligne à cet égard que s'il est courant de penser que l'analyse scientifique doit être conçue de façon isolée des conflits et controverses à l'œuvre, les politiques publiques ne peuvent être correctement informées que si les processus délibératifs intègrent aussi les apports de non scientifiques, du fait des incertitudes, de la multiplicité des questions et des conflits de valeurs en jeu. Elinor Ostrom indique également qu'il importe d'accorder davantage d'attention aux processus d'apprentissage. Elle fait valoir que plusieurs approches offrent dans ce domaine des points de départ intéressants, en particulier la « gestion adaptative » (« *adaptive management* ») qui s'ancre dans les travaux des écologues canadiens Crawford Stanley Holling et Carl Walters et repose sur le concept central de « résilience » ; elle est d'ailleurs

membre du comité scientifique de l'organisation « Resilience Alliance »¹¹, réseau de recherche international créé en 1999 et composé de chercheurs de diverses disciplines et de praticiens, qui a pour objectif de produire des connaissances sur la dynamique des systèmes socio-écologiques.

L'appel à communications du prochain colloque de l'IASC qui se tiendra à Hyderabad (Inde) en janvier 2011 rend bien compte du développement du champ et des voies de recherche actuelles. Celui-ci s'organise ainsi autour des sept thèmes suivants :

- Biens communs, pauvreté et exclusion sociale ;
- Gouvernance des biens communs : décentralisation, droits de propriété, cadre légal, structure et organisation ;
- Les biens communs : théorie, analyses et données ;
- Globalisation, commercialisation et biens communs ;
- Gérer les biens communs globaux : changement climatique et autres défis ;
- Gérer des biens communs complexes (lagons, aires protégées, zones humides, zones montagneuses, pâturages ; zones côtières) ;
- Les nouveaux biens communs (biens communs numériques, génétiques, urbains ; brevets, musique, littérature...).

11 . <http://www.resalliance.org>

4. PERSPECTIVES POUR L'ÉTUDE DU TERRITOIRE DE GABÈS

Que peuvent nous offrir les travaux d'Elinor Ostrom et plus généralement le champ des « Commons » pour étudier le territoire de Gabès ?

En l'absence de connaissance empirique de ce territoire et en disposant pour seule information de la note de présentation préparée par Jean-Christophe Paoli et Yuji Kato pour l'école-chercheur, on esquissera ici seulement quelques points, l'objectif étant de montrer comment ces approches peuvent nous aider à problématiser notre étude et organiser notre questionnement.

Comme toute oasis traditionnelle, l'Oasis de Gabès peut être considéré comme un bien commun constitué autour d'un système collectif d'irrigation utilisé pour mettre en culture un espace et faire vivre une population dans une zone désertique. Le fonctionnement de ce système est régi par des institutions de gestion d'eau anciennes reposant sur le principe de base de périmètres gérés par des associations syndicales de propriétaires et sur des règles de répartition de l'eau entre usagers (tours d'eau). Ces institutions ont cependant connu des évolutions sous l'effet des changements de politiques de développement qu'a connus la Tunisie et sous l'effet d'une raréfaction de l'eau ; en particulier, l'assèchement des oueds a conduit à alimenter le réseau d'irrigation par des pompages dans la nappe, de nouvelles associations (les Groupements de Développement

Agricole et les Groupements d'Intérêt Collectif) ont remplacé les anciennes et l'irrigation est devenue payante.

Le système oasien actuel fonctionne mal :

- les tours d'eau se sont allongés et plusieurs agriculteurs se plaignent de ne pas recevoir suffisamment d'eau ;

- cette raréfaction de l'eau est imputée au développement de nouveaux usages de l'eau (usages industriels notamment) en dehors de l'Oasis, usages qui sont aussi responsables d'une pollution croissante ;

- l'agriculture traditionnelle de l'Oasis est en crise ; cette crise se manifeste par l'abandon de l'entretien de certaines parcelles, une disparition progressive de la culture du palmier-dattier ; une transformation des systèmes de production agricoles (développement de la luzerne et de l'élevage bovin laitier...).

Cette brève description montre que le système oasien initial s'est à la fois transformé (modification des institutions de gestion d'eau) et progressivement complexifié sous l'effet de phénomènes externes (industrialisation notamment) qui affectent son fonctionnement, hydraulique en particulier (prélèvements dans la nappe par l'industrie).

En suivant Elinor Ostrom, on peut émettre l'hypothèse que ce système ne peut retrouver un fonctionnement durable qu'en concevant des institutions mieux adaptées pour le gérer. Ses travaux nous aident à repérer plusieurs

points à travailler pour approfondir le diagnostic de la situation actuelle et trouver des voies de solution.

Parce que l'eau constitue l'élément fondamental d'un système oasien sans laquelle celui-ci ne pourrait exister, l'analyse des modes actuels de gestion de l'eau constitue une entrée privilégiée pour conduire un tel diagnostic. Il convient cependant de ne pas en rester à l'analyse des règles opérationnelles qui régissent le fonctionnement du système d'irrigation, mais bien d'analyser l'ensemble des règles à l'œuvre dans la gestion de l'eau qui concerne l'Oasis (par exemple, les règles de répartition de l'eau entre irrigation et industrie). Ceci conduit à un cadrage plus large du territoire pris en compte, qui ne peut se limiter au seul territoire irrigué de l'Oasis.

On peut cependant commencer par analyser le fonctionnement du système d'irrigation oasien, puisqu'il est plus facile de changer des règles opérationnelles que des règles de niveau supérieur. Il s'agit dans un premier temps de repérer tous les dysfonctionnements à l'œuvre : plaintes concernant le tour d'eau,

tensions entre usagers, gaspillages d'eau, pertes en eau dans le réseau, difficultés à recouvrer le paiement des redevances... Ceci s'effectue à travers des enquêtes menées auprès d'irrigants, d'aygadiers, de responsables de GDA et de personnes ayant abandonné l'irrigation ; ces enquêtes visent à comprendre leur activité actuelle, les raisons de leurs choix, les difficultés qu'ils rencontrent, les explications qu'ils donnent à celles-ci, les solutions qu'ils proposent. Sur la base de ce premier travail, il est possible de repérer ce qui peut être amélioré dans le cadre des institutions de gestion du réseau collectif d'irrigation en améliorant les règles de fonctionnement de celles-ci, et ce qui relève d'autres niveaux (par exemple, la manière dont les droits d'eau ont été établis) ou d'autres domaines que la gestion de l'eau. Suivant Elinor Ostrom, on sait que toute nouvelle règle aura intérêt à être conçue avec ceux qui sont concernés par celle-ci. Par ailleurs, du fait de la complexité de l'Oasis de Gabès, on s'attend à ce que seul un système articulé d'institutions soit en mesure d'améliorer de façon durable la gestion de ce territoire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AHN T. K. et OSTROM E. (Ed.), (2003) : Foundations of Social Capital. Edward Elgar Publishing.
- BLOMQUIST W., (1987) : Getting Out of the Trap: Changing an Endangered Commons to a Managed Commons. Ph.D. dissertation, Indiana University.
- BLOMQUIST W., (1992) : Dividing the Waters. San Francisco (CA). ICS Press.
- BROMLEY D-W., (1986) : Closing Comments at the Conference on Common Property Resource Management.

in : National Research Council. , pp. 593-598.

-BROMLEY D-W. (Ed.), (1992) : Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy. San Francisco, CA: ICS Press.

-CIRIACY-WANTRUP S-V. et Bishop R-C., (1975) : Common property as a concept in natural resources policy. *Natural Resources Journal*, 15(4), pp. 713-727.

-DEMSETZ H., (1967) : Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, Vol. 57, pp.347-359

-DIETZ T., DOLSAK N., OSTROM E. et STERN P-C., (2002) : The Drama of the Commons. In Ostrom et alii – opus cité, pp. 3-35.

-DOLSAK N. et OSTROM E. (dir), (2003) : The Commons in the New Millenium: Challenges and Adaptation. Cambridge, MA: MIT Press.

-GIBSON C., ANDERSON K., OSTROM E. et SHIVAKUMAR S., (2005) : The Samaritan's Dilemma : The Political Economy of Development Aid. Oxford University Press.

-GUHA-KHASNOBIS B., KANBUR R. et OSTROM E. (dir.), (2007) : Linking the Formal and Informal Economy : Concepts and Policies. Oxford University Press.

-HARDIN G., (1968) : The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248.

-HESS C. et OSTROM E. (Ed.), (2007) : Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice.

Cambridge, MA: MIT Press.

-JOHSON O-E-G., (1972) : Economic analysis, the legal framework and land tenure systems. *Journal of Law and Economics*, 15, pp. 259-276.

-KEOHANE R-O. et OSTROM E. (dir.), (1995) : Local Commons and Global Interdependence. London: SAGE.

-MAINE H. (Sir), (1871) : Village Communities in the East and West. New York and London: Henry Holt and Company.

-McCAY B- J. et ACHESON J-M. (Eds.), (1987) : The Question of the Commons. The Culture and Ecology of Communal Resources. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press.

-National Research Council, (1986) : Proceedings of the Conference on Common Property. Resource Management (April 21-26, 1985). Washington, DC: National Academy Press.

-NETTING R-M., (1976) : What alpine peasants have in common: Observations

- on communal tenure in a Swiss village. *Human Ecology*, vol. 4, N°2, pp. 135-146.
- OAKERSON R-J., (1986) : A Model for the Analysis of Common Property Problems. in : National Research Council – opus cité, pp. 13-29.
- OSTROM E., (1965) : Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Management. Ph.D. dissertation, University of California at Los Angeles.
- OSTROM E., (1986) : Issues of Definition and Theory: Some Conclusions and Hypotheses. in : National Research Council – opus cité, pp. 599-613.
- OSTROM E., (1990) : Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- OSTROM E., DIETZ T., DOLSAK N., STERN P-C., STONICH S. et WEBER E-U. (Ed.), (2002) : The Drama of the Commons. Washington, DC: National Academy Press.
- OSTROM E. et WALKER J. (Ed.), (2003) : Trust and Reciprocity. New York: Russell SAGE Foundation.
- Van LAERHOVEN F. et OSTROM E., (2007) : Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, vol. 1, n°1, pp. 3-28.

Irrigation et action publique au Maroc Les changements impulsés par les pratiques dans le périmètre du moyen-Sebou

Zakaria KADIRI^{1,2}

¹Laboratoire Méditerranéen de Sociologie (LAMES), Aix en Provence;

²UMR G-eau (Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages), Montpellier, France

RÉSUMÉ

Le débat international sur la gestion participative de l'eau d'irrigation dans des périmètres étatiques a suscité de nombreuses tentatives pour impliquer les « usagers » dans la gestion et la maintenance de ces périmètres. Ces expériences ont été documentées, se focalisant souvent sur les seules performances financières et techniques de ces associations. Cet article analyse l'émergence et le fonctionnement des Associations des usagers de l'eau agricole (AUEA) dans le périmètre du Moyen Sebou au Maroc, pour déterminer le changement impulsé sur l'action publique par les pratiques de ces associations. Les différentes phases du projet montrent que l'action publique autour de l'irrigation est passée d'un monopole de l'Etat à une multitude d'acteurs et que, malgré l'implication a posteriori des agriculteurs, la légitimité des associations d'irrigants à travers leurs pratiques quotidiennes a fait valoir le niveau local, montrant que les modalités de prise de décision ne sont plus celles des dispositifs classiques de gouvernement, basés sur une coordination hiérarchique de l'autorité.

Mots-clés : Associations d'irrigants, irrigation, pratiques, apprentissage, gestion de l'eau, action publique, Maroc

ملخص

الناقاش الدائر على المستوى الدولي حول التصرف التشاركي لمياه الري في المناطق العمومية أدى إلى عديد المحاولات لإشراك المستعملين في التصرف وصيانة تلك المناطق السقوية. هذه التجارب التي وقع توثيقها غالبا ما تركزت على النتائج المالية والفنية لتلك الجمعيات.

هذا المقال يحلّل ظهور وطرق عمل جمعيات مستخدمي المياه الزراعية في منطقة «سيو» الوسطى بالمغرب لتحديد التغيير الذي طرأ على التدخل العمومي جراء ممارسات هذه الجمعيات. إن مختلف مراحل المشروع تظهر بأن التدخل العمومي المتعلق بالري مرّ من إحتكار الدولة إلى عديد المتدخلين وبرغم تشريك الفلاحين فإنّ مشروعية الجمعيات المائية، عبر ممارساتهم اليومية، سيطر على المستوى المحلي وأوضح بأن طرق إتخاذ القرار لم تعد تلك المعتمدة على النصوص القديمة للدولة المرتكزة على التنسيق بين السلط حسب التسلسل الهرمي.

الكلمات المفتاحية : الجمعيات المائية، الري، التعلّم، التصرف في المياه، التدخل العمومي المغرب

INTRODUCTION

Le débat sur la gestion des ressources naturelles intéresse depuis longtemps les organisations internationales, les bailleurs de fond, les pouvoirs publics ou les institutions de formation et de recherche. Il s'agit d'analyser l'ensemble des modèles de gestion (étatiques, par le marché, communautaires), aussi bien les modèles construits au fur et à mesure par les populations locales que les modèles récemment introduits par ces mêmes instances.

Dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation, au cours des cinquante dernières années, on est passé d'une intervention forte de l'Etat pour l'aménagement et la gestion des grands périmètres irrigués à des modes impliquant davantage le marché (privatisation des agro-industries, par exemple) ou les « usagers ». Le modèle étatique était au début des années 1980 considéré en crise, avec des performances agronomiques et financières très faibles. Le débat international sur la gestion participative de l'irrigation a amené bailleurs de fonds et Etats endettés à des tentatives de transfert de gestion de ces périmètres à des associations d'irrigants (les Associations des usagers de l'eau agricole (AUEA) au Maroc), dans un cadre global d'une politique d'ajustement structurel.

Mollinga et Bolding (2004) montrent qu'en réalité la mise en œuvre de cette innovation institutionnelle était souvent le fait d'une bureaucratie d'irrigation peu convaincue de la

pertinence du modèle. Ce modèle était perçu comme étant une politique venue d'en haut, sous l'influence des bailleurs de fonds, sans que le gouvernement du pays concerné soit persuadé du bien-fondé d'une décentralisation de sa compétence en matière d'irrigation. Les AUEA étaient donc souvent des entités mortes nées, sans moyens ni reconnaissance de leur rôle. En quelque sorte, les conditions n'étaient souvent pas réunies pour réussir un tel changement de modèle (Merrey et al., 2007).

L'analyse de la gestion participative de l'eau d'irrigation est souvent centrée sur une évaluation ex ante/ex post ou avec/sans innovation institutionnelle des performances des périmètres irrigués (Samad, 2002) ou sur la performance institutionnelle des AUEA (El Alaoui, 2004). Ces études sont basées sur des indicateurs quantitatifs. La Banque mondiale (2007) avance les indicateurs de performance, de rendement et d'efficacité technique ; Samad (2002, 2006) propose d'autres critères : les dépenses de l'Etat, les dépenses des exploitants, la qualité des services d'irrigation et le niveau de maintenance des infrastructures physiques.

D'autres auteurs ont analysé le processus d'appropriation de l'innovation institutionnelle des AUEA par les agriculteurs (Bekkari et Kadiri, 2008 ; Kadiri et al., 2009 ; Bekkari, 2009). Ils considèrent que l'AUEA est une institution-école au service des agriculteurs. L'apprentissage du travail collectif, la formation de leaders locaux, l'impact sur le développement

local et la capacité d'appropriation et de transformation des règles de gestion sont les principaux indicateurs avancés par ces auteurs. Ce faisant, l'analyse gagne en complexité. D'une part, une telle analyse permet d'aborder les liens entre l'introduction de cette innovation et le changement à l'échelle locale en termes de développement. D'autre part, elle reflète mieux ce que font les agriculteurs de cette institution qui devient la leur et dans ce sens, elle inscrit cette nouvelle institution dans un cadre global d'action publique. Loin de se projeter dans une évaluation du modèle de gestion participative d'un périmètre irrigué, il serait intéressant d'analyser comment se comportent les agriculteurs avec leurs institutions et comment ils l'utilisent pour modifier une action publique venue habituellement d'en haut.

Cet article propose d'apporter un nouveau regard sur la gestion participative de l'eau d'irrigation et de dépasser la vision « classique » d'une action publique monopolisée par l'Etat. En effet, ni l'analyse quantitative ni l'analyse par l'appropriation ne permettent de rendre compte de l'impact d'un projet d'irrigation et d'analyser comment l'implication de l'Etat comme seul acteur se trouve en concurrence avec l'action et l'ancrage d'autres acteurs à travers la mise en œuvre d'un modèle de gestion participative.

A travers les différentes étapes d'un projet d'irrigation, nous proposons d'analyser la multiplication du nombre des acteurs et comment ils agissent

dans le domaine de l'action publique. Notre analyse porte sur le Maroc. La forte implication des pouvoirs publics depuis l'indépendance du pays jusqu'à l'adoption de la gestion participative de l'irrigation montre que c'est un cas d'étude qui suscite intérêt. Depuis son indépendance le Maroc a fondé son développement sur le secteur agricole. Cette priorité s'est traduite par l'introduction de différents types d'innovations, technique, organisationnelle et institutionnelle, en misant sur l'irrigation et l'aménagement de périmètres jugés à fort potentiel. Pour cela, l'Etat imposait des trames d'irrigation, des assolements et même des techniques culturales (Jouve, 2002), un encadrement et une assistance technique conséquente, voire dans le cas des cultures intégrées la garantie de l'écoulement de la production à des conditions préétablies (Errahj et al, 2005). Toutefois, la politique d'ajustement structurel a créé une rupture, l'Etat se désengageant des activités de prestations de service et à caractère commercial et stimulant l'apparition de nouveaux acteurs. De nombreuses stratégies ont été mises sur l'agenda de l'Etat avec comme concepts forts le développement et la gestion participative. L'innovation dans le secteur de l'irrigation a été la création des associations d'irrigants, appelées à se constituer comme structures-relais pour gérer les anciens périmètres ou pour prendre en charge les périmètres à aménager.

Irrigation et action publique au Maroc Les changements impulsés par les pratiques dans le périmètre du moyen-Sebou

Une quinzaine d'années après, le bilan de la GPI en grande hydraulique¹ est très loin des objectifs escomptés par les pouvoirs publics (El Alaoui, 2004 ; Herzenni, 2002). Le nombre d'AUEA créées ne reflète pas leur fonctionnement réel. Par ailleurs, l'Etat continue, sous la pression des bailleurs de fonds, à installer des AUEA pour l'aménagement de nouveaux périmètres ou la réhabilitation des anciens. Cela concerne essentiellement les périmètres de petite et moyenne hydraulique².

les agriculteurs n'ont pas participé à la conception du système ; leur participation effective dans la gestion n'a eu lieu qu'après la fin des travaux d'aménagement et la mise en eau du périmètre. Deuxièmement, lors de la conception technique du projet d'aménagement, il n'y a pas eu un réel questionnement sur l'adéquation des structures de gestion proposées par rapport aux demandes des structures sociales des agriculteurs.

Tableau 1 : Situation du nombre d'AUEA au Maroc en mars 2004
(Source : DAHA cité par Rhouani A., 2005)

Type de périmètres	Nombre d'AUEA	Nombre d'agriculteurs	Superficie (ha)
Grande Hydraulique	408	348 368	348 368
Petite et Moyenne Hydraulique	1225	232 619	131 201
Total	1633	277 985	580 987

Notre recherche est conduite dans le périmètre du Moyen Sebou ; situé au Nord du Maroc et aménagé par l'Etat marocain avec un cofinancement d'un bailleur de fonds européen. Ce choix repose sur plusieurs raisons. Premièrement, à l'image de nombreux périmètres partout dans le monde,

En effet, l'étude de faisabilité a été réalisée pendant une période de coordination hiérarchique (1984) prévoyant des aménagements de type Grande Hydraulique (avec des coûts d'entretien et de maintenance très élevés) et une gestion centrale de l'administration publique (Fornage, 2006). Cependant la réalisation du périmètre a surgi en plein débat international et national sur la Gestion Participative de l'Irrigation (1994) et la mise en place des associations d'irrigants (AUEA) a été la condition préalable au financement du bailleur de fonds. Les concepteurs du projet,

1 Des périmètres politiquement et économiquement prioritaires depuis l'indépendance du pays et où l'Etat a investi beaucoup

de moyens et a surtout adopté une politique interventionniste dans la gestion de l'eau et des systèmes de production (Pascon, 1984)

2 De taille plus petite que la grande hydraulique et qui ont bénéficié de moins d'attention des pouvoirs publics (Bouderbala, 1999).

initialement étudié pour une gestion centralisée, ont été contraints de l'adapter à la nouvelle directive participative, du moins son volet institutionnel, et la mise en place des AUEA s'est produite dès le démarrage des aménagements, sans être nécessairement en adéquation avec les contraintes locales de la première étude de faisabilité.

Cadre d'analyse

Le concept d'action publique que nous mobilisons pour notre analyse prend en compte d'abord l'action des pouvoirs publics comme principal acteur dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation au Maroc. Cette action publique, à travers les stratégies successives adoptées par le Maroc, n'est plus le monopole de l'Etat et intéresse d'autres acteurs. Des chercheurs, spécialement en sciences politiques, ont déjà traité le concept d'action publique. Thoenig (1985) signale que toute politique publique peut être définie par l'emprise d'acteurs qu'elle structure autour d'elle et que tous les acteurs n'appartiennent pas nécessairement au système politique formel ; outre les institutions officielles (élus, fonctionnaires, dirigeants de partis, etc.), d'autres acteurs ayant un statut politique informel peuvent faire irruption sur la scène (groupements d'intérêt, associations, etc.). Dans le même sens, Massardier (2003) souligne que les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, composer avec une multiplicité d'acteurs qui

projetent leurs finalités vécues dans le processus de fabrication des politiques publiques. Dans notre cas d'étude, il s'agit d'un choix volontaire des pouvoirs publics d'introduire un nouvel acteur : les AUEA. Nous proposons d'analyser l'action publique autour de l'eau d'irrigation par l'emprise de ses acteurs historiquement présents et ceux nouvellement introduits, soit volontairement ou involontairement. Pour mesurer cette emprise d'acteurs et caractériser leurs actions au sein du périmètre irrigué du Moyen Sebou, nous privilégions une entrée par les pratiques effectives. Cette entrée par les pratiques a été adoptée par Chaulet (1984) dans un travail original sur les pratiques des agriculteurs algériens. L'auteur aborde les écarts entre ce qui se dit « échec de l'agriculture algérienne » et ce qui est réellement pratiqué par les agriculteurs en termes d'adaptations aux différentes crises et innovations proposées. Il s'agit pour notre article de partir des pratiques pour mesurer le décalage entre l'effectif « actions et implications des acteurs » et le théorique « ce que doit faire chaque acteur ».

La présente étude, conduite dans le cadre du projet de recherche SIRMA³, est fondée sur un travail d'enquête auprès des agriculteurs, en plus d'une série d'entretiens semi-directifs avec des informateurs privilégiés (membres des bureaux des associations, agriculteurs âgés, cadres et techniciens du périmètre). Ce travail a été affiné par une série

³ Economie d'eau en systèmes irrigués au Maghreb. Voir www.eau-sirma.net

d'entretiens avec les différents acteurs qui étaient présents dans le périmètre.

RÉSULTATS

Le Moyen Sebou : un périmètre particulier par ses composantes

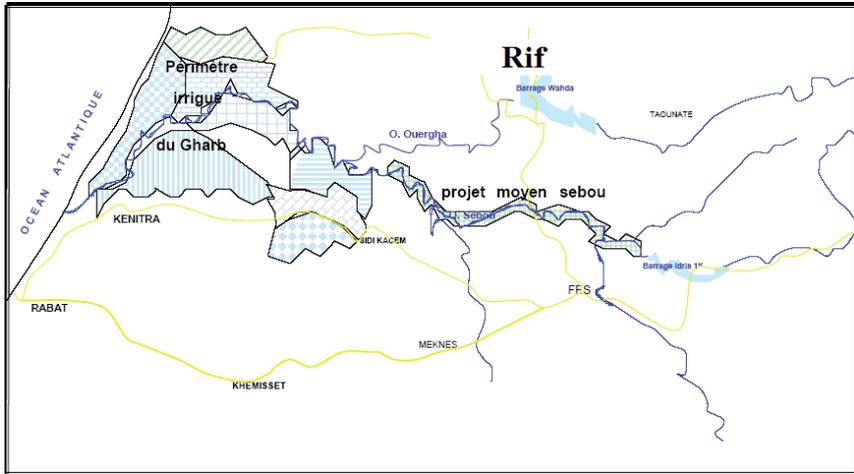


Figure 1 : Situation géographique de la zone du projet Moyen Sebou.

(Source : Kadiri Z. 2008)

Le Moyen Sebou est un périmètre hybride compte tenu de sa superficie aménagée de moyenne hydraulique (6 500 ha pour sa première tranche d'irrigation) et de ses équipements de grande hydraulique. Sa particularité est qu'il représente la première expérience nationale où l'Etat délègue aux associations d'irrigants un tel périmètre avec des coûts élevés d'opération et de maintenance.

Le Ministère de l'Agriculture marocain a réalisé entre 1995 et 2001, avec un cofinancement d'un bailleur de fonds européen, 6 500 ha en première tranche du périmètre irrigué du Moyen Sebou. Ce projet a conduit à la création de 12 AUEA, réparties en deux fédérations dont chacune est responsable de

la gestion d'un secteur. Le schéma suivant montre les deux niveaux de répartition des tâches entre AUEA et fédération dont chacune emploie du personnel qui s'occupe de la gestion de l'eau d'irrigation. Alaoui (2004) mentionne que le dispositif institutionnel adopté a placé sous la responsabilité de la fédération des AUEA l'ensemble des infrastructures hydrauliques communes, et sous la responsabilité de chaque association la gestion des irrigations, l'exploitation et la maintenance des réseaux à l'aval des stations de pompage.

Outre son volet institutionnel, le projet Moyen Sebou a comme objectif l'amélioration et l'intensification des productions végétales (intensification

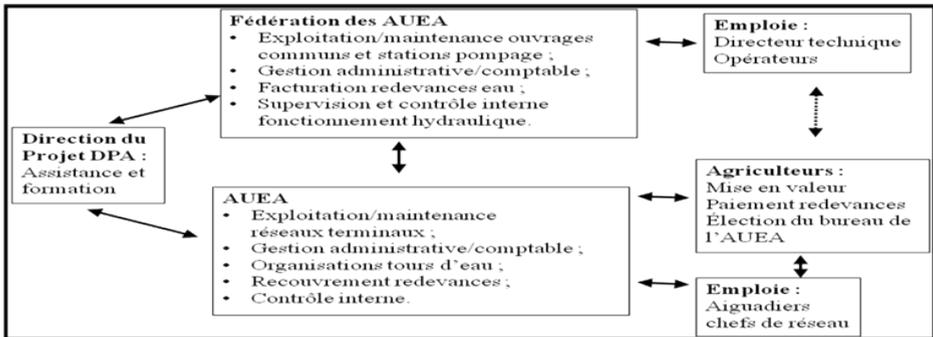


Figure 2. Répartition des rôles entre AUEA et fédération.

(Source : Kadiri Z. 2008)

moyenne de 120 %), avec l'introduction de nouvelles cultures à haute productivité (maraîchage, betterave à sucre, arboriculture fruitière...) et le développement des cultures fourragères pour la production laitière (élevage laitier). Le projet vise l'accroissement du revenu des agriculteurs de 130 à 1200 €/ha/an ainsi que celui des emplois de 25 à 150 jours de travail par an. Il se veut « intégré » par l'amélioration des conditions de vie de la population locale à travers des aménagements annexes comme l'électrification et l'ouverture d'un réseau de circulation (Kadiri et al., 2008)

Du fait que le Moyen Sebou est la première expérience au Maroc où l'Etat délègue la gestion d'un périmètre d'assez grande taille à des associations d'irrigants, le périmètre a bénéficié lors de sa mise en œuvre d'une équipe autonome de l'administration (Unité de Gestion du Projet), qui a fait, elle aussi, beaucoup d'apprentissages chemin

faisant (Kadiri, 2010).

La reconfiguration de l'action publique : le passage du monopole de l'Etat à une multitude d'acteurs. La conception du projet d'irrigation a véritablement commencé par une étude de faisabilité dès 1984. A l'époque, les grands périmètres irrigués du pays étaient tous gérés par les autorités publiques, via des structures appelées les Offices régionaux de la mise en valeur agricole (ORMVA). L'étude de faisabilité du projet Moyen Sebou le mettait dans la même catégorie avec une gestion hiérarchique des pouvoirs publics.

Puis, étant parmi les pays les plus endettés, le Maroc a du adopter une politique d'ajustement structurel et désengager l'Etat des secteurs économiques. Sous la pression des bailleurs de fonds, il a fait appel à la gestion participative pour aménager de nouveaux périmètres ou pour réhabiliter les anciens. Le périmètre du Moyen Sebou représente cette

nouvelle configuration. En effet, malgré l'étude de faisabilité définissant la Direction régionale de l'agriculture comme gestionnaire du périmètre, le bailleur de fond, influencé par le débat international sur l'échec du modèle étatique de gestion, a conditionné sa participation financière à la constitution des AUEA.

Pour caractériser l'impact de cette nouvelle orientation de l'action publique en matière d'irrigation, nous allons analyser l'évolution du projet Moyen Sebou et observer que l'action publique n'est plus le monopole de l'Etat et qu'elle concerne de plus en plus d'acteurs.

L'étude de faisabilité : monopole de l'Etat et rôle du bailleur de fonds

Le projet Moyen Sebou a été mis sur l'agenda public au cours des années 70 lors de l'élaboration et de l'exécution du projet Sebou ; il consistait au repérage et l'aménagement des terres riveraines de l'oued Sebou. Sa mise en œuvre a commencé par le lancement de la première étude de faisabilité en 1984, parallèlement aux premières études foncières. Quoique le projet fut sensé être réalisé avec une approche participative, les agriculteurs n'ont jamais été associés à cette phase d'étude du projet. Les uns affirment que leur seul contact avec le projet était les rumeurs qui circulaient sur un éventuel remembrement ; les autres se rappellent uniquement de la photo aérienne prise par les services du cadastre. Par ses services centraux puis régionaux, l'Etat gardait le monopole aussi bien de la prise de décision que

du savoir technique. Ce n'est qu'en 1993 qu'un autre acteur est apparu sur la scène, le bailleur de fonds sollicité par l'Etat marocain afin de participer au financement du projet. S'inscrivant dans une dynamique internationale sur la gestion participative en irrigation, le bailleur de fonds a imposé comme condition à son financement d'avoir des associations d'irrigants comme partenaires du projet. Par ailleurs, le lancement du projet coïncidait avec la promulgation de nouvelles lois sur l'eau. En 1990, la loi 02-84 créa les conditions institutionnelles à même de permettre la mise en œuvre de la Gestion participative d'irrigation, et en 1992 le décret n°2.84.106 a fixé les modalités d'accord entre l'administration et les associations des usagers des eaux d'irrigation ; enfin la conférence internationale de Marrakech en 1994 sur la gestion participative en irrigation a confirmé la nouvelle orientation des pouvoirs publics.

Au Moyen Sebou, cela voulait dire qu'en 1993 le projet ne serait plus géré par les services de l'Etat mais par les agriculteurs organisés en associations.

De ce fait, une réactualisation de l'étude de faisabilité a eu lieu. Sans aucun bouleversement de la conception technique, le projet allait être calqué sur la réalité locale. Garder les grands équipements (de type Grande Hydraulique, loin de ceux de la petite hydraulique) ; trouver une organisation sociale au sein de territoires d'AUEA qu'on avait déjà délimités techniquement ; ne pas mettre deux tribus au sein de la même AUEA,

telles étaient les premières contraintes de la conception du projet.

On peut dire que la nature de la relation entre l'Etat et les agriculteurs - que les autorités publiques ont organisés en associations d'irrigants - était une relation de bénéficiaires confortés dans une position d'attente d'un projet d'aménagement qui correspondait (à leurs yeux) à un projet de remembrement plus qu'à autre chose. Cette relation n'impliquait pas la participation dans la prise de décision ou dans la

conception technique du projet. Dans cette configuration, le concepteur et le maître d'œuvre sont l'Etat. La figure n°3 montre la configuration d'acteurs lors du lancement du projet et met en évidence que ce sont les services de l'administration publique qui étaient les plus présents.

Les associations héritent d'un aménagement « lourd » qui a mis sur le « béton » sans véritable investissement dans les ressources humaines.

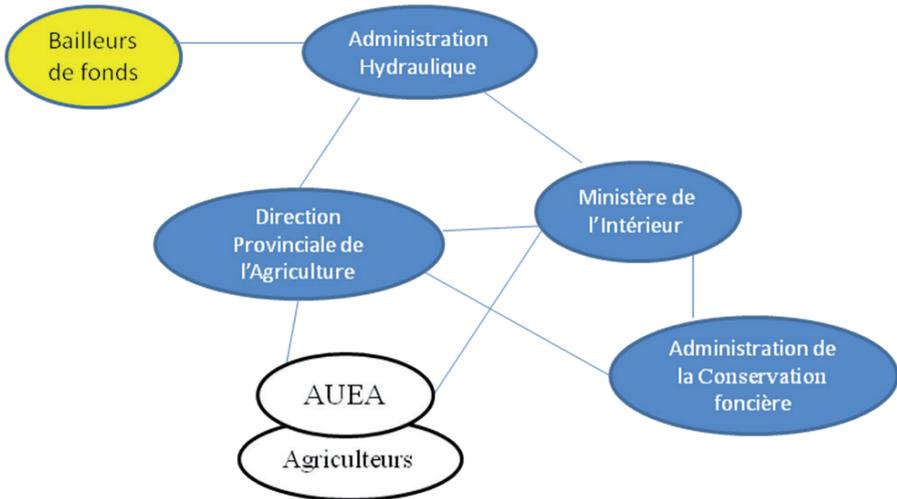


Figure 3 : Acteurs de la première phase du projet Moyen Sebou.

(Source : Kadiri Z. Enquête 2009)

Les agriculteurs du Moyen Sebou, comme le voulait la conception technique, se sont organisés en deux secteurs fédérés en deux fédérations. La première appelée Sebou regroupe 4 AUEA et la deuxième appelée El Wahda regroupe 8 AUEA. La constitution des AUEA dès le démarrage des travaux n'a pas entraîné l'implication des agriculteurs dans le projet. Les travaux ont duré 4 ans pour le premier secteur et la participation effective des agriculteurs n'est survenue qu'après la fin des travaux pour prendre en charge le périmètre.

Outre les administrations publiques, le bailleur de fond, les AUEA et leurs fédérations, un autre acteur est apparu au sein du périmètre : il s'agit des bureaux d'étude et des sociétés privées impliqués dans l'aménagement. Certes ils n'interviennent pas dans la gestion de l'irrigation mais leurs études, expertises et rapports sont souvent utilisés par les agriculteurs et les autres acteurs comme un argument fort dans leur négociation, voire leur plaidoirie. L'exemple de l'opération du nivellement où l'opérateur n'a pas respecté le cahier des charges a amené le mécontentement des agriculteurs. Ces derniers, jusque là inactifs en tant qu'institution, se sont manifestés auprès des autorités responsables.

Les agriculteurs, en attente du remembrement plus qu'autre chose, n'ont jamais pris part aux décisions concernant le déroulement des travaux. Quoiqu'organisés en AUEA dès le démarrage du projet, leur participation était limitée à la définition préalable

de toutes les composantes du projet et d'une contrainte de représentativité. En effet, les premiers leaders étaient certes élus par les agriculteurs mais ils étaient des notables « traditionnels » ayant un poids historique dans leurs douars, sans nécessairement être des leaders capables de suivre l'opération du remembrement, discuter le déroulement des travaux, chercher des partenariats, mobiliser les agriculteurs.... L'objectif des pouvoirs publics était plus de constituer des AUEA avec des statuts réglementaires solides que d'avoir des interlocuteurs forts par leur participation, misant ainsi plus sur la forme de ces associations que sur leur fonctionnement. Il est certain que le temps et le budget impartis à la constitution des AUEA ont été très faibles. Pourtant, le budget alloué et l'ampleur de tout le projet auraient nécessité un investissement aussi important que celui réalisé dans l'infrastructure et les équipements hydro agricoles : « le béton » a largement primé sur le renforcement des capacités de la population locale.

Toutefois, après les 4 années de travaux et dès la mise en eau du périmètre, les agriculteurs (ou du moins leurs leaders) ont compris qu'ils allaient gérer l'irrigation et le fonctionnement du périmètre. Les AUEA et leurs fédérations ont pris en charge le périmètre avec l'assistance de la Direction de l'agriculture et un contrat de partenariat de 5 ans a défini les engagements de chacun. Toutefois, le manque de moyens et de formations a fait débat entre les AUEA/fédérations d'un côté et l'administration de l'autre.

Les taux de mise en valeur escomptés par le projet et l'évolution du périmètre pour devenir à haute valeur ajoutée ont eu du mal à se réaliser. Les agriculteurs, jusqu'ici pratiquant des cultures en pluvial et irriguant des superficies limitées aux rives de l'oued, ont eu du mal à irriguer des plus grandes superficies avec un débit assez élevé. La formation agronomique (travail du sol, irrigation, etc.)

mais aussi sur la perception des agriculteurs par rapport à la pratique de l'irrigué ont fait défaut : le passage du pluvial à l'irrigué n'était pas si évident. Ajouté à cela la pollution de l'eau de l'Oued Sebou⁴ qui entrave le développement des cultures obligeant les agriculteurs à abandonner certaines cultures maraîchères (Kadiri, 2008).

Comme le montre la figure n°4, on observe actuellement une multiplication du nombre des acteurs.

La multiplication du nombre des acteurs : un changement de référentiel

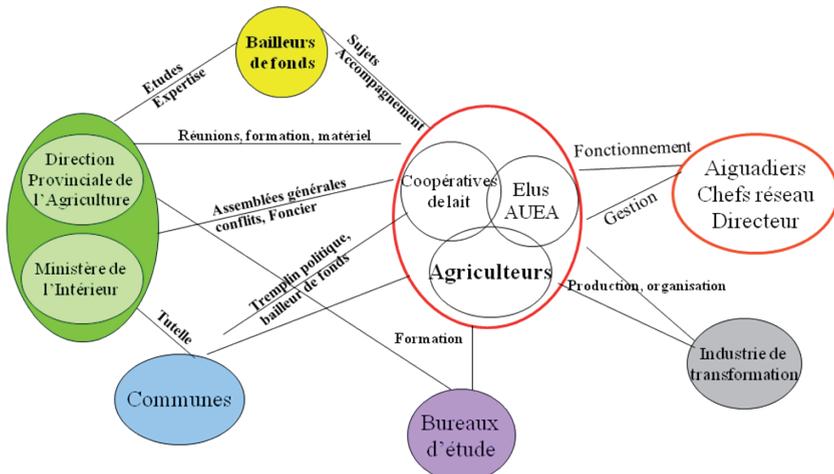


Figure 4 : multiplication du nombre des acteurs et leurs relations après 10 ans du démarrage du projet. (Source : Kadiri Z. Enquête 2009)

4 Les mesures réalisées au droit des périmètres du Moyen Sebou ont montré des taux de matière organiques proches d'effluents bruts et des pollutions bactériennes dépassant de très loin les normes admissibles (BCEOM, 2003, cité par Fornage, 2006)

Outre les acteurs historiques du projet (l'administration de l'agriculture, les services du ministère de l'Intérieur, les AUEA et leurs fédérations), d'autres sont apparus sur la scène. Le marché a connu l'arrivée des unités agro alimentaires (usines de betterave et usines de lait) qui cherchent à traiter avec des organisations professionnelles agricoles déjà en place. A ce sujet, on note l'apparition d'une association de betteraviers, et de 3 coopératives de lait qui sont venues s'ajouter aux 2 autres coopératives du périmètre.

Du côté des agriculteurs, on assiste à un processus de spécialisation dans les profils des leaders. En plus des agriculteurs et des notables traditionnels, on trouve de nouveaux leaders, spécialement des jeunes. Ils font partie de plusieurs organisations collectives ; les coopératives de lait, les associations de développement et les communes rurales figurent dans le panorama avec les AUEA et les fédérations d'irrigants. Ces organisations sont considérées comme un tremplin vers le politique pour les uns et comme un bailleur de fonds pour financer des activités de développement local pour les autres. La spécialisation se manifeste aussi par la formation de jeunes de la région (majoritairement agriculteurs) pour gérer le périmètre. Ce sont des aiguadiers pour gérer les tours d'eau, des chefs de réseaux pour établir les plannings de l'irrigation, des directeurs techniques pour gérer le périmètre de chaque fédération et des opérateurs chargés de l'entretien et de la mise en marche des stations de pompage. Ces jeunes sont recrutés

par les AUEA et les fédérations. Ils ne sont pas ingénieurs mais ils sont en apprentissage permanent en même temps que les agriculteurs. C'est sur eux que repose le fonctionnement du système hydraulique et l'adaptation des règles de gestion aux contraintes du quotidien. Ils sont devenus des acteurs à part entière dans la discussion et la prise de décision au sein du périmètre.

Les AUEA et l'équipe technique des jeunes salariés, en apprentissage permanent, n'hésitent pas à adapter les règles de fonctionnement dans leurs pratiques quotidiennes, montrant ainsi une appropriation de l'innovation institutionnelle que constitue l'AUEA (Ostrom, 1992). La mise en place de règles pour la gestion des périodes de pointe et d'une réglementation pour l'irrigation de nuit, la récupération des redevances de l'irrigation, la marge de manœuvre accordée au directeur de la fédération pour contrôler les droits d'irrigation et échapper au clientélisme de certains membres sont des pratiques quotidiennes dans la prise de décision (Kadiri et al, 2009).

Ces pratiques ont positionné les AUEA comme acteur légitime pour négocier des actions publiques avec les autres acteurs. Le bailleur de fonds ayant financé la première tranche du périmètre a exprimé son souhait de participer à la réalisation d'une deuxième tranche. Toutefois, ce bailleur de fonds a souhaité prendre en compte les acquis et difficultés de la première phase du projet. Dans ce sens, pour rattraper le retard dans l'accompagnement des agriculteurs au

niveau de la mise en valeur agricole, ce bailleur de fonds a débloqué une subvention à l'union des fédérations des agriculteurs. Cette dernière doit prendre en charge l'accompagnement des agriculteurs et leurs associations en termes de mise en valeur agricole, de formation et de renforcement de leurs capacités, pas seulement dans les aspects liés à l'irrigation mais englobant d'autres composantes de développement. Le choix de l'Union des agriculteurs comme principal acteur « partenaire » dans ce projet remet la balance du pouvoir au niveau local et renforce l'autonomisation des agriculteurs.

DISCUSSION ET CONCLUSION

L'étude avait pour objectif d'apporter un nouveau regard sur la gestion participative de l'eau d'irrigation en mobilisant l'analyse des pratiques des agriculteurs organisés en AUEA et de la capacité de ces institutions à modifier la vision « classique » d'une action publique monopolisée par l'Etat. Nous avons estimé que l'analyse quantitative et par l'appropriation était insuffisante pour rendre compte de l'impact d'un projet d'irrigation dans son ensemble.

L'implication de l'Etat comme seul acteur se trouve en concurrence avec l'action et l'ancrage d'autres acteurs à travers la mise en œuvre d'un modèle de gestion participative, impulsant l'émancipation des irrigants. Les agriculteurs sont capables de gérer des périmètres d'assez grande taille et d'occuper d'autres espaces que ceux définis par la fonction objective de leurs associations, limitée à la gestion

de l'eau d'irrigation. Les agriculteurs franchissent le cadre de l'AUEA, vécue comme une institution-école, et abordent avec confiance d'autres institutions pour le développement local.

Il est clair que l'appropriation est un long processus. Le temps d'apprentissage est très important pour évaluer de tels processus et surtout de tels enjeux (gérer un périmètre irrigué). Nous avons montré que l'investissement dans le renforcement des capacités est aussi important que celui dans l'infrastructure et les équipements hydro agricoles. Ce chemin a été assez long en ce qui concerne le Moyen Sebou. L'emprise de leaders locaux traditionnels des AUEA constituées hâtivement a d'abord figé des structures qu'il a fallu reconquérir par la suite. La constitution d'une association n'est donc pas une panacée en soi pour avoir des organisations collectives représentatives, performantes et durables ; il est probable que le passage par des comités villageois dédiés aux premières activités du projet épargnera l'emprise des leaders locaux et permettra à d'autres leaders de gagner une crédibilité avant la formalisation de ces comités à travers les associations. Une formalisation chemin faisant vers des associations d'irrigants pourra ainsi permettre une implication plus à l'amont des agriculteurs. On soulève spécialement le cas du remembrement qui, comme on l'a observé, est une opération très critique pour le lancement d'un tel projet d'aménagement. Le mandat du comité villageois pourra être dédié

à des opérations (le remembrement, la conception technique de l'aménagement...) alors que l'AUEA est une organisation perçue comme dédiée uniquement à l'eau d'irrigation.

Dans le cadre du Moyen Sebou, la participation qui n'était qu'une rhétorique au début a fini par produire un changement réel, en constituant un « modèle participatif Moyen Sebou ». Ni les pouvoirs publics et leurs services techniques, ni les agriculteurs n'étaient préparés à la démarche participative et à sa mise en œuvre pour gérer un périmètre d'assez grande taille. La gestion participative en irrigation imposée par le bailleur de fonds a fini par être un apprentissage pour l'ensemble des intervenants, montrant que ni le seul savoir technique ni le seul savoir paysan sont complets et que la participation trouve force dans le croisement des deux. Par ailleurs, les modalités de prise de décision ne sont

plus (ou pas uniquement) celles des dispositifs classiques de gouvernement, basés sur une coordination hiérarchique de l'autorité ; des actions publiques sont de plus en plus négociées au niveau local et fondées sur le partage de la prise de décision entre différents acteurs. La légitimité de ces derniers est un enjeu majeur qui se consolide par les pratiques quotidiennes.

Dans un cadre international de débat sur la légitimité des agriculteurs, du privé ou des pouvoirs publics à gérer des périmètres irrigués, la question qui se pose n'est plus de choisir tel ou tel modèle de gestion mais plutôt une question de renforcement des capacités de la population bénéficiaire de l'éventuel aménagement - un renforcement qui ne concerne pas uniquement la gestion de l'irrigation mais qui s'étend à leur capacité de négociation et d'organisation (Marié, 1999).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BM, (2007) : Bandyopadhyay S, Shyamsundar P, Xie M. Yield impact of irrigation management transfer: story from the Philippines.
- BEKKARI L., (2009) : Dynamiques institutionnelles des systèmes d'irrigation communautaires au Moyen Atlas, Maroc, de la communauté à l'association des irrigants ?. Doctorat en Sciences politiques et sociales, Université Catholique de Louvain. Belgique.
- BEKKARI L. et KADIRI Z., (2008) : Appropriation du cadre de l'Association des Usagers des Eaux Agricoles par les irrigants au Maroc : Analyse comparative de cas au Moyen Atlas et Moyen Sebou. in : 13th World Water Congress, Montpellier, France.
- BOUDERBALA N., (1999) : L'aménagement des grands périmètres irrigués. L'expérience marocaine. in : Cahiers Options méditerranéennes : Politiques forestières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, volume 36. Montpellier, 1999.

-CHAULET C., (1984) : La terre, les frères et l'argent. Office des publications universitaires, Alger, 3 tomes, 1197 pages

-EL ALAOUI M., (2004) : Les pratiques participatives des associations d'usagers de l'eau dans la gestion de l'irrigation au Maroc : étude de cas en petite, moyenne et grande hydraulique. Actes du Séminaire Modernisation de l'Agriculture Irriguée, Projet INCO-WADEMED. Rabat, du 19 au 23 avril 2004.

-ERRAHJ M., KEMMOUN H., KUPER M. et CARON P., (2005) : L'action collective entre le rationalisme économique et les motivations psychosociales. Actes du séminaire WADEMED sur « les instruments économiques et la modernisation des systèmes irrigués en Méditerranée. Souss-Maroc du 21 au 24 novembre 2005.

-FORNAGE N., (2006) : Maroc, zone du Moyen Sebou : Des agriculteurs au croisement des contraintes locales et des enjeux de la globalisation. in : Revue Afrique contemporaine n° 219-2006/3, pp. 43-46.

-JOUVE A-M., (2002) : Cinquante ans d'agriculture marocaine. in : Blanc P. : Du Maghreb au Proche - Orient, les défis de l'agriculture. Ed L'Harmattan. Paris, pp. 51-71

-HERZENNI A., (2002) : Les ORMVA, les AUEA et la gestion participative de l'irrigation (1ère partie). in : Terre et vie, N° 59/60, août-septembre 2002.

-KADIRI Z., (2008) : Gestion de l'eau d'irrigation et action collective : cas du périmètre du Moyen Sebou Inouen Aval. Publications thèse de Master of science du CIHEAM-IAMM, n°95. Montpellier, France.

-KADIRI Z., KUPER M., FAYSSE N. et ERRAHJ M., (2008) : Modalités d'appropriation d'un nouveau modèle de gestion de l'eau d'irrigation : l'exemple des Associations d'Usagers des Eaux Agricoles dans le Moyen Sebou au Maroc. in: Hartani T., Douaoui A., Kuper M. (éds. sc.), 4^{ème} colloque scientifique du projet Sirma, 26-28 mai 2008, Mostaganem, Algérie.

-KADIRI Z., KUPER M., FAYSSE N. et ERRAHJ M., (2009) : Local transformation of a state-initiated institutional innovation: the example of Water Users Associations in an irrigation scheme in Morocco. in : Irrigation and Drainage n°58, pp. S346-S357.

-KADIRI Z, BELMOUMENE K., KUPER M., FAYSSE N., TOZY M. et ERRAHJ M., (A paraître) : L'innovation institutionnelle dix ans plus tard : Quelles opportunités pour les agriculteurs, et quels apprentissages pour les pouvoirs publics ? Le cas des associations d'irrigants au nord du Maroc. Actes Symposium Innovation et Développement Durable dans l'Agriculture et l'Agroalimentaire - ISDA 2010. 28 – 30 Juin, Montpellier, France

-MASSARDIER G., (2003) : Politiques et action publiques. Editions Armond

*Irrigation et action publique au Maroc Les changements impulsés
par les pratiques dans le périmètre du moyen-Sebou*

Colin, 300 pages

-MERREY D-J., TUSHAAR S., Van KOPPEN B., De LANGE M. and SAMAD M., (2002) : Can irrigation management transfer revitalise African agriculture ? in : Private irrigation in Afrique sub-saharienne Africa. Proceeding, 22-26 octobre 2001, Accra. Ed IWMI.

MERREY, D-J., MEINZEN-DICK, R., MOLLINGA, P. and KARAR, E. 2007 : Policy and institutional reform: the art of the possible.

in : Asia, Africa and Latin America. Ashgate: Aldershot, Hants, UK; 319 pages

PASCON P., 1984 : La question hydraulique, effets socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc ».

IAV Hassan II, Rabat.

RHIOUANI A., 2005 : Evaluation du processus de mise en œuvre de la gestion participative en irrigation dans le périmètre Moyen Sebou-Innaouen aval: cas du secteur II.

Mémoire de 3ème cycle, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat.

SAMAD M., 2002 : Impact of irrigation management transfer on the performance of irrigation systems : A review of selected experiences from Asia.

in : Breman, D, Ed 2002. Water Policy Reform : lessons from Asia and Australia. Proceedings of an International workshop held in Bangkok, Thailand, 8-9 June 2001, pp. 161-170.

SAMAD M., 2006 : Réformes de la gestion de l'irrigation: l'expérience en Asie et sa pertinence pour l'Afrique.

in : Séminaire sur le futur de l'irrigation en Méditerranée, Cahors, France, 6-8 Novembre 2006.

THOENIG J-C. 1985 : Analyse des politiques publiques.

in : Grawitz M, Leca J, Traité de Science politique, volume 4 : Les politiques publiques. PUF, 1985, pp 1-60

La modernisation inachevée des agricultures méditerranéennes.

Le handicap des structures foncières.

Anne-Marie JOUVE

Professeure associée à l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier,
France

RÉSUMÉ :

L'histoire agraire des pays méditerranéens est très ancienne puisque le Proche-Orient est un des premiers foyers d'apparition de l'agriculture et de l'élevage dans le monde, à la période néolithique. Pendant des siècles deux sociétés rurales ont co-existé, paysans sédentaires et agropasteurs itinérants et jusqu'à l'aube du 20ème siècle, le monde agricole méditerranéen est marqué par une évolution lente de ses techniques et de sa productivité. Sous l'influence de la révolution industrielle et du développement urbain, les agricultures se sont modernisées très rapidement sur la rive Nord de la Méditerranée. Au Sud et à l'Est la modernisation de l'agriculture est restée partielle : un dualisme agraire important, opposant agriculteurs traditionnels et agriculteurs modernes.

Les raisons de cette lente évolution et du « retard méditerranéen », notamment au Sud et à l'Est, sont de deux ordres. Ce retard tient bien sûr aux conditions climatiques et géographiques plutôt difficiles pour l'agriculture. Mais il est aussi fortement déterminé, comme l'expliquait Pierre Coulomb (1994) par les séquelles du système latifundiaire qui a duré cinq siècles et structuré l'espace productif agricole méditerranéen de façon très inégalitaire, ce qui a permis la formation de rentes importantes aux dépens des investissements nécessaires à la modernisation des agricultures.

Mots-clé : Structures foncières, dualisme, modernisation agricole, rente foncière, latifundia, Méditerranée.

ملخص

التاريخ الزراعي في بلدان البحر الأبيض المتوسط قديم جدا باعتبار وأن الشرق الأوسط هو واحد من أوائل المناطق التي ظهرت فيها الزراعة والثروة الحيوانية في العالم في العصر الحجري الحديث.

فلقرون عديدة تعيش مجتمعان ريفيان، فلاحون مستقرون ورعاة رحّل إلى أوائل القرن العشرين. العالم الزراعي المتوسطي تميّز بالتطوّر البيئي لتقنياته وإنتاجيته. ثم تحت تأثير الثورة الصناعية والنمو الحضري تطوّر المزارعون بشكل سريع جدا في الضفة الشمالية للبحر المتوسط. بالمقابل في الجنوب والشرق التطوّر الزراعي بقي جزئيا : ثنائية زراعية هامة تفصل بين الفلاحين التقليديين والفلاحين العصريين.

هناك سببان رئيسيان لهذا التطور البطيء و«التأخر المتوسطي» خاصة في الجنوب والشرق. هذا التأخير هو بالطبع مرتبط بالظروف المناخية والجغرافية الصعبة للقيام بالزراعة. ولكنه مرتبط أيضا بشديد الإرتباط ، كما هو وضحه بيار كولومب (1994) من تركة النظام الإقطاعي الذي استمر خمسة قرون وأدى إلى تنظيم الزراعية المتوسطة المنتجة بطريقة غير متكافئة بالمرّة ، مما أتاح تشكيل الإيجارات الكبيرة على حساب الاستثمارات الضرورية لتحديث الزراعة.

الكلمات المفتاحية : هياكل الأراضي ، الثنائية ، تحديث الزراعة ، إيجارات الأراضي والعقارات ، البحر الأبيض المتوسط.

1-INTRODUCTION

L'histoire agraire des pays méditerranéens est très ancienne puisque le Proche-Orient (Croissant Fertile) est un des plus anciens foyers d'apparition de l'agriculture et de l'élevage, à la période néolithique (-10 000 ans), avec la domestication de nombreuses espèces sauvages animales et végétales. Les innovations ont ensuite diffusé sur les rives de la Méditerranée et certaines techniques en matière d'irrigation, par exemple, sont encore fonctionnelles (exemple : les *khetarras* ou *foggaras*). Pendant des siècles deux sociétés rurales ont co-existé : une société paysanne sédentaire et une société agropastorale itinérante, tirant toutes deux parti de la complémentarité des terroirs. Malgré des ruptures et le développement d'une agriculture prospère dans certaines zones (Braudel, 1979), le monde agricole méditerranéen progresse très lentement dans son ensemble jusqu'à l'aube du 20^{ème} siècle. Les productivités de la terre et du travail sont faibles. Disettes et famines jalonnent ces siècles (Bessaoud et al., 2009).

La révolution industrielle et le développement du capitalisme ont entraîné de grands chamboulements de l'organisa-

tion territoriale et des retournements de situations agricoles : colonisation des plaines notamment littorales qui étaient peu mises en valeur et déprises des régions montagneuses où l'agriculture et l'élevage étaient plus développés. C'est qu'en effet, le perfectionnement des outils agricoles (et notamment la mécanisation) et les grands aménagements fonciers réalisés ont inversé les conditions de production et de commercialisation, devenues plus favorables dans les plaines. La modernisation des agricultures sur la rive européenne de la Méditerranée a été très rapide sous l'influence du développement urbain et industriel qui a permis notamment d'absorber l'exode rural. Soutenues par la PAC, intensification et mécanisation ont permis de forts accroissements de la productivité de la terre et du travail. Mais au Sud et à l'Est de la Méditerranée, la modernisation de l'agriculture est partielle : les pays sont marqués par un dualisme agraire important, opposant agriculteurs traditionnels et agriculteurs modernes.

Les raisons de cette lente évolution et du « retard méditerranéen », notamment au Sud et à l'Est, sont de plusieurs ordres : ce retard tient bien sûr aux conditions climatiques et

géographiques plutôt difficiles pour l'agriculture : sécheresse, rareté de la ressource eau, relief accidenté, sols peu profonds, etc. ; en outre, contrairement au Nord du bassin méditerranéen, la population agricole continue d'augmenter en valeur absolue, en raison d'un développement insuffisant des secteurs industriel et tertiaire qui ne peuvent pas absorber la main-d'œuvre agricole excédentaire ; mais ce retard est aussi fortement déterminé, comme l'expliquait Pierre Coulomb (1994) par les séquelles du système latifundiaire qui a duré plusieurs siècles et structuré l'espace productif agricole méditerranéen de façon très inégalitaire, ce qui a handicapé la construction d'une agriculture moderne.

2. L'HÉRITAGE LATIFUNDIAIRE

Pendant cinq siècles, le modèle domi-

nant qui a structuré l'espace productif méditerranéen a été un système latifundiaire. Ce système est né dans l'empire ottoman (Albanie, Grèce, Moyen-Orient, Égypte, Tunisie) et dans le royaume ibérique, l'Italie et la Sicile, et s'est prolongé aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles dans les colonies françaises, italiennes et anglaises (Coulomb, 1994).

Dans ces systèmes de propriété latifundiaire rentière, l'agriculture était organisée en grands domaines, produisant pour les marchés d'exportation et utilisant des travailleurs agricoles peu rémunérés. La rente foncière prélevait la plus grande partie du revenu agricole aux dépens des salaires et du profit. Aussi, les conséquences de ce système ont t'elles été très négatives pour les investissements agricoles et le développement des marchés intérieurs.

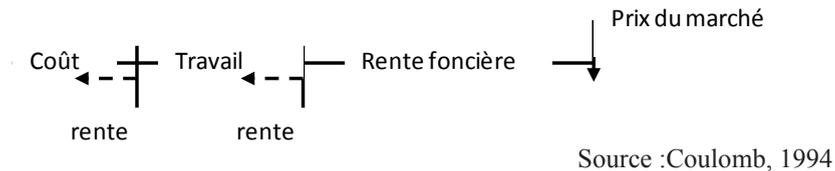
Schéma de formation de la rente foncière :



Pour une exploitation agricole moderne en croissance, le prix du marché permet un niveau de revenu qui doit couvrir les coûts de production, les dépenses de

main d'œuvre, le paiement de la rente si la terre n'est pas en propriété et la constitution d'un profit qui permet les investissements agricoles.

Schéma « latifundiaire » :



Dans ce système plus extensif, le niveau de la production agricole est plus faible ainsi que le revenu permis par le prix du marché ; ce revenu est affecté principalement à la rente foncière : les coûts de production et du travail sont compressés pour augmenter la rente ; et il n'y a pas de constitution de profit car toute la marge nette est captée par la rente.

A l'évidence, le système latifundiaire est peu compatible avec le développement économique et social et la modernisation de l'agriculture. Des salaires trop bas ne permettent pas l'augmentation du niveau de vie des travailleurs ni la constitution d'un marché. Le choix de l'extensif limite les productions agricoles. Et l'absence de profit ne permet pas d'accumulation de capital, pour le financement d'investissements productifs.

3. LES POLITIQUES DE MODERNISATION DU SECTEUR AGRICOLE

Dans un contexte marqué par la fin de la deuxième guerre mondiale et par la décolonisation, la deuxième moitié du 20^{ème} siècle a connu un très fort engagement des États pour liquider les agricultures rentières latifundiaries et construire des agricultures modernes. L'irrigation et les réformes foncières furent les instruments privilégiés de ces politiques agricoles, les pays empruntant des voies diverses : collectivisations suivies de décollectivisations dans les Balkans, en Algérie et en Tunisie ; réformes agraires radicales et égalitaires en Syrie, en Égypte, en Grèce et en Albanie ; aménagements de grands

périmètres irrigués en Turquie, au Maroc et en Tunisie.

L'objectif était d'intégrer le secteur agricole dans les dynamiques nationales de reconstruction et de développement et d'accroître l'efficacité des agricultures. Ainsi, par exemple la politique de la Tunisie durant les années 1960 a cherché à travers la constitution des coopératives de production à regrouper les petites exploitations autour du noyau formé par les anciennes exploitations coloniales afin de constituer des unités homogènes et modernisées. Mais l'expérience se solda par un échec total en 1969 (Elloumi et *al.*, 2010).

La même démarche a été menée dans les grands périmètres irrigués publics au Maroc, en Tunisie et en Turquie. Ces politiques ont abouti à une intégration de plus en plus poussée au marché de l'ensemble des agriculteurs concernés (somme toute, relativement peu nombreux). En effet, ces politiques ambitieuses et coûteuses ont indéniablement permis l'émergence de pôles de développement économique autour d'une agriculture moderne et d'industries agroalimentaires associées (sucreries, laiteries, etc.). Les accroissements de production ont été considérables, permettant une amélioration de l'auto-suffisance alimentaire et des exportations agricoles.

Mais ces pôles de développement, constitués par les grands périmètres irrigués, n'ont pas eu l'effet de diffusion escompté et leur impact est resté limité, tant pour les superficies (7% au Maroc, 14% en Turquie) que pour

la production agricole (18% en Tunisie) et les agriculteurs concernés (10% au Maroc) (Jouve, 1998). Le modèle d'exploitation qui avait été retenu – celui qui a permis l'intensification des productions et une forte hausse des productivités dans la plupart des pays industrialisés : l'exploitation familiale individuelle, de droit privé, insérée dans l'économie de marché - a des difficultés à se généraliser (manque de capital, de vulgarisation, d'organisation des filières). Aussi, le caractère sélectif de cette politique des grands barrages a-t-elle abouti à de forts déséquilibres régionaux.

Aujourd'hui, dans le contexte de la mondialisation des échanges et du désengagement des États, les politiques agricoles des pays méditerranéens n'ont plus pour objectif de résorber le dualisme de leurs agricultures. Par exemple, le nouveau plan Maroc vert de 2008 reposant sur deux piliers – agriculture intensive et agriculture vivrière – semble consacrer de fait ce dualisme. Des politiques d'incitations aux investissements en partenariat dans le secteur agricole sont menées dans la plupart des pays (Tunisie, Maroc, Égypte, etc.), favorisant le développement de grandes sociétés agricoles à capital international exploitant les terres agricoles par le biais de la location. En Tunisie, où les anciennes terres des colons nationalisées en 1964 ont été mobilisées en faveur de cette politique, les différentes formes de sociétés agricoles occupent environ 364 000 ha, soit 6,8 % des terres agricoles. (Enquête sur les structures des exploitations agricoles, 2005) (Elloumi et *al.*, 2010).

En somme, les enclaves latifundiaires se perpétuent. Récemment, comme partout dans le monde, des milliers d'hectares de terres agricoles sont loués à des pays riches cherchant à externaliser leur production agroalimentaire. En Méditerranée, cette appropriation massive de terres agricoles (2,5 millions ha dans le monde en 2009) concerne le Maroc, l'Algérie, l'Égypte, la Turquie ; les acquéreurs sont les pays du Golfe (GRAIN, 2008).

4. UN DUALISME PERSISTANT ENTRE AGRICULTEURS MODERNES ET TRADITIONNELS

La région méditerranéenne compte environ 17 millions d'exploitations agricoles dont 70% sur les rives Sud et Est. Ces exploitations sont en majorité familiales mais sont extrêmement diverses de par l'histoire, les politiques agricoles, les écosystèmes et les stratégies de production. Elles se différencient notamment en fonction de leur niveau d'intensification, de leur patrimoine foncier et de leur intégration au marché. Des différentiels de revenu et de productivité considérables (1 à 10¹) opposent d'une part les exploitations de la rive européenne de la Méditerranée à celles du Sud et de l'Est et d'autre part les exploitations paysannes aux exploitations modernes des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Au Nord, le processus lancée (PSEM). de modernisation de l'agriculture est achevé et on peut considérer que c'est la fin des paysans car il ne reste plus beaucoup de « producteurs familiaux,

1 Le PIBA moyen par actif agricole était de 20 990 \$ au Nord contre 1960 \$ dans les PSEM en 2003 (Medagri, 2006)

vivant et travaillant dans des sociétés villageoises » (Jollivet, 2003). Plus autonomes par rapport à la collectivité locale, moins dépendants des ressources naturelles mais plus soumis au marché, les paysans sont devenus des agriculteurs familiaux (exploitants/entrepreneurs agricoles) pour qui la terre est d'abord un outil de travail. Dans un deuxième temps, la dissociation du couple famille/exploitation a entraîné une individualisation croissante des agricultures européennes. Cette prédominance de l'agriculture individuelle moderne s'accompagne du développement de formes sociétaires diverses (un quart des exploitations et plus de la moitié de la SAU en 2005 en France) Dans les pays (Elloumi et *al.*, 2010). du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM), la modernisation de l'agriculture reste inachevée, se limitant à quelques régions ou types d'exploitation, dotées de meilleures conditions de production et bénéficiant des interventions de l'État.

A contrario des pays de la rive Nord, ce processus se produit des mêmes conditions de faible croissance de l'industrie et des services et de l'augmentation continue de la population agricole. Cette augmentation de la population active agricole pose le problème inquiétant du devenir de la petite paysannerie, encore majoritaire dans les PSEM. Un dualisme important oppose agriculteurs modernes et traditionnels dans les PSEM.

Les agriculteurs traditionnels ont des profils variés : agro-pasteurs et éleveurs des steppes ; agriculteurs irrigants des

oasis ; petits exploitants des régions d'agriculture pluviale. Ils représentent une agriculture paysanne importante (au Maroc, en Tunisie, Algérie, Égypte, Turquie) et fragile qui dispose d'une assise foncière très réduite, utilise des techniques peu performantes, est faiblement intégrée au marché et destine la majeure partie de sa production à l'autoconsommation. Beaucoup ont recours à la pluriactivité. Ces petites exploitations familiales sont très nombreuses et leur superficie ne cesse de diminuer car leur effectif continue d'augmenter du fait de la croissance démographique et du morcellement lié aux règles d'héritage ainsi que du « retour à la terre » entraîné par le chômage urbain (voir le point 4.). Les agriculteurs modernes possèdent en général des exploitations de grande taille et pratiquent une agriculture productiviste, de bonne technicité, intégrée au marché et orientée vers les produits d'exportation. Ils se rencontrent principalement dans les périmètres irrigués et dans les plaines céréalières ou dédiées à l'arboriculture fruitière (oléiculture tunisienne) où ils exercent de fortes pressions sur les ressources naturelles.

Les écarts de productivité et de revenu agricole entre les petites exploitations paysannes et les grandes exploitations modernes sont considérables, aussi bien en irrigué (rapport de 1 à 12) qu'en agriculture pluviale (rapport de 1 à 7). En outre, les revenus fluctuent beaucoup en zone pluviale, du fait des aléas climatiques.

Remarquons que ce dualisme évolue vers une structure tripolaire (Hervieu,

2009), car on observe l'apparition d'un 3^e pôle caractérisé par une agriculture de firmes orientée vers les marchés d'exportation, dans l'ensemble du Bassin méditerranéen. Ces grandes sociétés agricoles à capital international développent des stratégies d'accaparement des terres et visent des profits à court et moyen terme ; elles ont recours à une main-d'œuvre salariée et font pression sur les ressources naturelles.

5. UN TRÈS INÉGAL PARTAGE DE LA TERRE HANDICAPE LA MODERNISATION DES AGRICULTURES

Les structures foncières expliquent pour une large part les difficultés de développement des agricultures méditerranéennes. La coexistence de microfundia et de très grands domaines dans la plupart des pays méditerranéens constitue un obstacle à la modernisation de leurs agricultures et à l'augmentation de leur productivité et de leur compétitivité. Ce problème souvent mis en avant par les politiques

reste récurrent malgré les réformes agraires entreprises et les mesures techniques (remembrement) mises en œuvre (Jouve, 2001).

En effet, une double évolution de morcellement des terres et de concentration se poursuit.

La première caractéristique des structures agricoles méditerranéenne est l'importance des petites exploitations (moins de 5 ha), aussi bien dans les pays de la rive Nord que dans les PSEM. Par exemple, elles représentent en Grèce 76% des exploitations sur 27% de la superficie agricole ; en Italie, 77% sur 17% ; au Maroc, 71% sur 24% ; en Turquie, 67% sur 22%. Corrélativement, on observe une forte concentration foncière dans beaucoup de pays. Par exemple, en Italie, 2% des exploitants (ayant plus de 50 ha) cultivent 39% de la superficie agricole ; en Espagne, 9% sur 70% ; en Tunisie, 3% sur 34% ; en Algérie, 2% sur 23% (schémas 1 et 2).

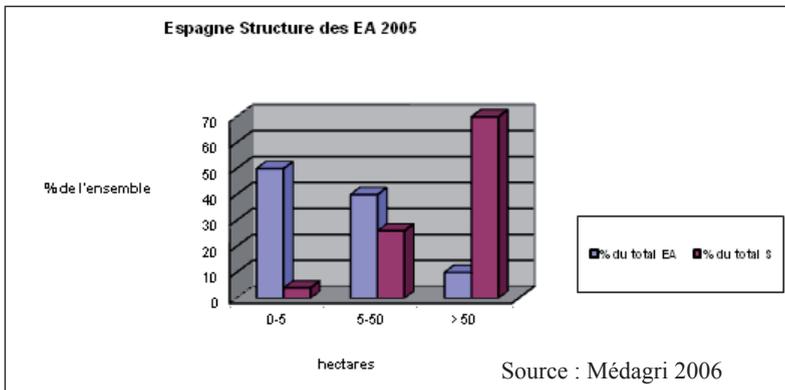
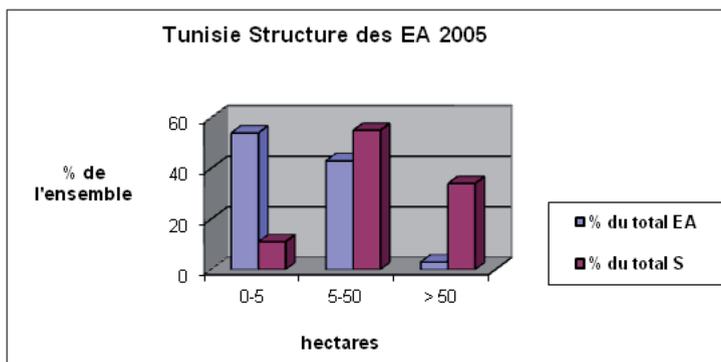


Schéma 1 : Structures agricoles de l'Espagne en 2005



Source : Médagri 2006

Schéma 2. Structures agricoles de la Tunisie en 2005

Le problème du morcellement des terres *versus* concentration est particulièrement inquiétant au Sud et à l'Est de la Méditerranée, notamment du fait de la croissance démographique. Les exploitants agricoles des PSEM, bien que deux fois plus nombreux qu'au Nord, cultivent environ 40% de la superficie, soit une superficie moyenne par exploitation de 4,7 ha (contre 12,6 ha sur la rive Nord). La Turquie par exemple a une superficie agricole aussi grande que la France ou l'Espagne, mais la superficie moyenne par exploitation (6 ha) y est respectivement 8,5 fois et 4 fois plus petite que dans ces deux pays (Elloumi et *al.*, 2010).

Il est indéniable que le morcellement des structures peut limiter les productivités de la terre et du travail. Des exploitations agricoles trop petites et trop dispersées en un grand nombre de parcelles ne peuvent ni acquérir ni utiliser rationnellement les techniques modernes (mécanisation) : par manque de trésorerie, à cause de coûts élevés de déplacement entre les parcelles, etc.

En outre, l'intensification en travail des systèmes de production est difficile dans ces zones méditerranéennes marquées par l'aridité ; l'intensification en capital prévaut dans les grands domaines, le cas échéant. Il en résulte une offre d'embauche d'ouvriers agricoles limitée et un sous-emploi agricole important.

Il s'avère urgent pour l'avenir des campagnes méditerranéennes de trouver des solutions. Parmi les réponses possibles citons : l'insertion dans des filières organisées, le développement rural, la diversification des productions et la reconnaissance de la multifonctionnalité des territoires.

6-CONCLUSION

Pour conclure cette analyse sur l'impact des structures foncières sur la modernisation des agricultures méditerranéennes, il apparaît que la théorie de la rente foncière est pertinente pour comprendre les dynamiques agraires et le dualisme observé. En effet, toutes les approches d'économie politique

(Ricardo, Marx, Walras, Von Thünen) fondent la formation des rentes agricoles sur des inégalités économiques et dans la fertilité des terres.

En Méditerranée, les inégalités les plus fortes portent sur les ressources eau (agriculture pluviale et irriguée) et la ressource terre (microfundia et grandes exploitations) et de, plus en plus, sur la localisation (proximité des villes et des marchés).

L'inégalité foncière se traduit par des structures de production agricoles duales qui constituent un obstacle à la modernisation des agricultures. Deux processus se développent de façon concomitante amplifiant ce dualisme: un morcellement des terres et une

concentration foncière. Avec l'objectif discutable (en raison des échecs antérieurs) de développer un « effet modernisateur » des grandes entreprises agricoles sur les micro-exploitations pauvres, les politiques font souvent la promotion des investissements étrangers sur des terres domaniales, utilisées de façon coutumière par des populations depuis des générations (Merlet, 2009). Ce renouveau des enclaves latifundiaires augure mal de l'achèvement de la modernisation des agricultures des pays de Sud et de l'Est de la Méditerranée, intégrant les petites et très petites exploitations agricoles (environ 70% des exploitations sur un quart de la superficie agricole).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BESSAOUD O., CHASSANY J.-P., (2009) : Histoire et économie politique des zones difficiles en Méditerranée. Actes du Colloque DELZOD, Colloque international « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles », Institut des Régions Arides / Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales, Médenine, Tunisie, 22-24 avril 2009.
- BRAUDEL F., (1979) : Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XV^{ème}-XVIII^{ème} siècles. Ed. A. Colin-T2, Paris.
- COULOMB P., (1994) : Systèmes fonciers agricoles en Méditerranée : Cinq siècles de propriétaires sans État, cinq décennies d'État propriétaire. *Comptes-rendus de l'Académie d'Agriculture de France* ; 9, pp. 83-98.
- ELLOUMI M. et JOUVE A.-M., (2010) : Hommes et productions : extraordinaire diversité des exploitations agricoles. in : Atlas Méditerranée. Agriculture, alimentation, pêche et mondes ruraux en Méditerranée. Paris, CIHEAM et Presses de Sciences Po, pp. 58-63.
- GRAIN, (2008) : Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière. <http://www.grain.org/m/?id=213>
- HERVIEU B., (2009) : Analyses. in : La Lettre de veille du CIHEAM, n°10, pp. 1-3.

*La modernisation inachevée des agricultures méditerranéennes.
Le handicap des structures foncières.*

- JOLLIVET M., (2003) : Comment se fait la sociologie : A propos d'une controverse en sociologie rurale. in : Sociétés Contemporaines n° 49-50, pp 4-61.
- JOUVE A-M. (éd.) (2009) : Transitions foncières dans les Balkans-Roumanie, Albanie, Grèce. *Options méditerranéennes*, CIHEAM, 82 pages
- JOUVE A-M. (éd.) (2001) : Terres méditerranéennes. Le morcellement, richesse ou danger ?. Karthala-CIHEAM.
- JOUVE A-M., (1998) : Questions sur l'irrigation, comme instrument privilégié des politiques agricoles et alimentaires méditerranéennes. in : Tiercelin J.-R. (coord) *Traité d'irrigation*, Lavoisier TEC&DOC, pp. 737-746.
- JOUVE A-M. (éd.) (1997) : La modernisation des agricultures méditerranéennes, à la mémoire de Pierre Coulomb, *Options méditerranéennes*, CIHEAM ; A 29.
- MEDAGRI, (2006) : Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes, CIHEAM-IAMM, 420 pages
- MERLET M., (2009) : Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est. *Études foncières*, n° 142, pp. 6-9.

Thème 2 : **Les conflits fonciers**

Gestion des conflits d'usage de l'arganeraie du Souss (Maroc). Une nécessité pour un développement durable du territoire. (M. Chamiche & A-M ouve)	103
Analyse des conflits dans les exploitations agricoles collectives en Algérie. Cas du périmètre irrigué de la Mitidja Ouest. (F. Bouchaïeb)	123
Conflits d'espaces et gouvernance foncière : Méthodologie d'approche et enseignements du contentieux lié à la loi littoral en Corse R. Mélot & J-Ch. Paoli)	133

Gestion des conflits d'usage de l'Arganeraie du Souss (Maroc). Une nécessité pour un développement durable du territoire

Chamich Mohamed² et Jouve Anne-Marie^é

¹Docteur en études rurales-Chargé d'étude à l'ENFA-Toulouse, UMR Dynamiques rurales-Département ERMES. 2, route de Narbonne. 31320 Auzeville-Tolosane, cedex France ;

²Professeure associée à l'IAMM, 3191 route de Mende, 34093 Montpellier cedex 5, France ;

RÉSUMÉ

La forêt d'arganier est un écosystème agro-sylvo-pastoral d'une très grande originalité, bien adapté à l'aridité et fournissant à la fois des ressources fruitières et fourragères. Ces ressources, longtemps abondantes, sont devenues rares du fait d'une intense exploitation de la part des usagers, de l'urbanisation et de la baisse de la pluviométrie. Cette situation est source de conflits et compromet le développement économique de la région, ce qui nous conduit à rechercher comment protéger et valoriser ce patrimoine forestier. Notre objectif est de fournir aux responsables du développement des éléments de connaissances sur les transformations socio-culturelles et technico-économiques qui s'opèrent dans les campagnes marocaines.

Les entretiens menés dans l'arganeraie du Souss auprès des principaux acteurs, sédentaires et nomades, ont mis en évidence une pluralité de règles qui contribue à la multiplication des conflits. La mise en place d'une approche de gestion des conflits implique une révision des règles et la construction d'un dispositif de médiation territoriale.

Mots clés : Arganeraie, acteurs, conflit, droit d'usage, ressources naturelles, territoire, Maroc.

ملخص

تمثل غابة الأركان النظام الإيكولوجي للغابات الرعوية الأصيلة، وهي متأقمة مع الجفاف، وتوفر موارد ثمارية وعلفية. وقد أصبحت هذه الموارد، التي كانت متوفرة لفترة طويلة، نادرة الآن بسبب الاستغلال المكثف من قبل المستخدمين، والتحضر، وانخفاض معدلات تساقط الأمطار.

هذا الوضع تسبب في ظهور الصراعات وتقويض التنمية الاقتصادية في المنطقة وهو ما قادنا إلى البحث عن كيفية حماية وتنميين هذا المورد الغابي.

هدفنا من ذلك هو توفير العناصر المسؤولة عن تطوير المعرفة حول المتغيرات الاجتماعية والثقافية والتقنية والاقتصادية التي تحدث في الريف المغربي. وأظهرت الاستقصاءات في غابات

الأرغان بمنطقة «سوس» مع الفاعلين الأساسيين (المستقرين منهم والبدو) ، عدد وافر من القواعد التي تساهم في زيادة الصراع. لذلك فإن إنشاء مقاربة لإدارة الصراع ينطوي على مراجعة القواعد وبناء سلطة وساطة محلية.

الكلمات المفتاحية: أرغان ، والجهات الفاعلة ، والصراع ، والقانون العرفي ، والموارد الطبيعية ، والأراضي ، والمغرب.

1-Les enjeux de l'arganeraie du Souss

Située dans la région du Souss, la forêt d'arganier (Figure 1) « *Argania Spinosa* (L) Skeels » est l'une des principales forêts du Maroc. Cet arbre endémique, à la fois forestier, fruitier et fourrager, constitue le pivot d'un système agraire traditionnel qui a permis jusqu'ici de répondre

aux besoins d'une population dense dans une zone difficile, confrontée à des risques à la fois économiques, sociaux et environnementaux. Il est particulièrement adapté à la région, grâce à son système racinaire profond et sa bonne résistance aussi bien à la chaleur qu'au froid (jusqu'à 50°C en été et -2°C en période d'hiver). Sans lui, on assisterait à des phénomènes d'ensablement et de désertification.



Figure 1. *Argania spinosa* (L) Skeels (Source: IRD)

Ce système agro-sylvo-pastoral s'étend sur une aire de 800.000 ha et concerne environ deux cents communes rurales du sud-ouest du Maroc. La population, estimée à plus de 3 millions d'habitants, a triplé pendant les cinquante dernières années et s'est fortement urbanisée (50% d'urbains en 2009) (Hnaka, 2009).

Ce système contribue au maintien de la fertilité du sol et à la continuité de la vie de la flore, de la faune et des hommes. Afin de préserver le rôle irremplaçable que joue l'arganeraie dans l'équilibre écologique de ces régions, le Maroc a obtenu auprès de l'Unesco sa reconnaissance en tant que Réserve de Biosphère d'Arganeraie (RBA), en décembre 1998. Cette reconnaissance souligne la prise de conscience de la valeur du patrimoine de l'arganeraie et des risques qu'elle encourt en raison de la pression anthropique exercée par un grand nombre d'acteurs et de l'intensification des activités économiques.

Cinq activités occupent une place importante: l'agriculture familiale avec un élevage restreint, pratiqué par les sédentaires ; l'agriculture intensive à caractère marchand (maraîchage, arboriculture) ; la production de l'huile d'argan par les coopératives féminines et par des sociétés privées, activité actuellement en plein essor ; la sylviculture, gérée

par les services des Eaux et Forêts et l'élevage pastoral, basé essentiellement sur la transhumance. Certaines de ces activités sont pratiquées depuis longtemps : l'agriculture-élevage des sédentaires et la transhumance pratiquée depuis les temps anciens par les éleveurs nomades.

D'autres se sont développées récemment, dans le contexte de la libéralisation économique, sous l'impulsion de nouveaux acteurs : la filière de l'huile d'argan et l'agriculture de rente orientée vers l'exportation. Ajoutons à cela, le phénomène de l'urbanisation, très puissant dans le Souss. En outre, à cause de la sécheresse et en relation avec la question politique du Sahara, on observe un processus de sédentarisation de certains éleveurs nomades. Rappelons que le Sahara marocain est un territoire de 266 000 km² du nord-ouest de l'Afrique. Territoire non autonome selon l'ONU, cette ancienne colonie espagnole n'a toujours pas trouvé de statut définitif sur le plan juridique, plus de trente ans après le départ des Espagnols en 1976.

Les nomades des provinces sahariennes utilisent ce problème pour (sur) exploiter les ressources arganières sous les yeux des autorités locales et des services des eaux et forêts. Cela provoque beaucoup de problèmes avec les populations riveraines.

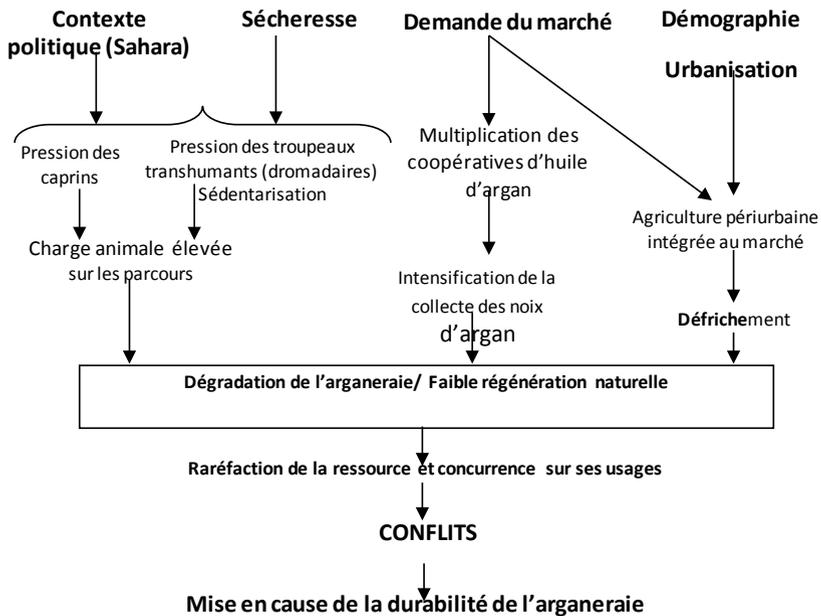


Figure 2 : Les facteurs de la dégradation des ressources arganières et du développement des conflits

Sous les effets conjugués de ces différents facteurs, climatiques, démographiques, économiques et politiques, la situation du patrimoine forestier de l'arganeraie se détériore (nette régression des superficies boisées et de la densité de la forêt) et la régénération de l'arganeraie se fait mal (Figure 2). La raréfaction de la ressource, face à des demandes qui s'accroissent, conduit à la multiplication et à l'aggravation des conflits (Chamich et Jouve, 2007). Notre hypothèse de recherche est que ces conflits mettent en cause la durabilité du système agraire de l'arganeraie, et ce d'autant plus qu'ils

sont difficiles à gérer à cause de la pluralité des institutions (entendues comme règles du jeu).

A la rencontre du terrain : les territoires de l'Arganeraie

Le choix de la province de Taroudannt dans le Souss (Figure 3) comme terrain de notre recherche (Chamich, 2008), se justifie par l'existence de nombreux enjeux économiques, sociaux et politiques contribuant à la multiplication des conflits et par le fait que c'est une zone pilote, mobilisant plusieurs interventions de développement (projet arganier, programme de conservation et de

développement de l'arganeraie, etc.). Dans cette province, la forêt d'arganiers, d'une superficie de 400.000 ha, est menacée par la pression anthropique. Cette région d'agriculture intensive et d'élevage pastoral se caractérise aussi

par la présence temporaire, plus ou moins longue, d'éleveurs transhumants venant des provinces du sud, du Moyen Atlas et aussi du sud-est du pays, ce qui provoque une forte compétition pour l'utilisation des ressources arganières.

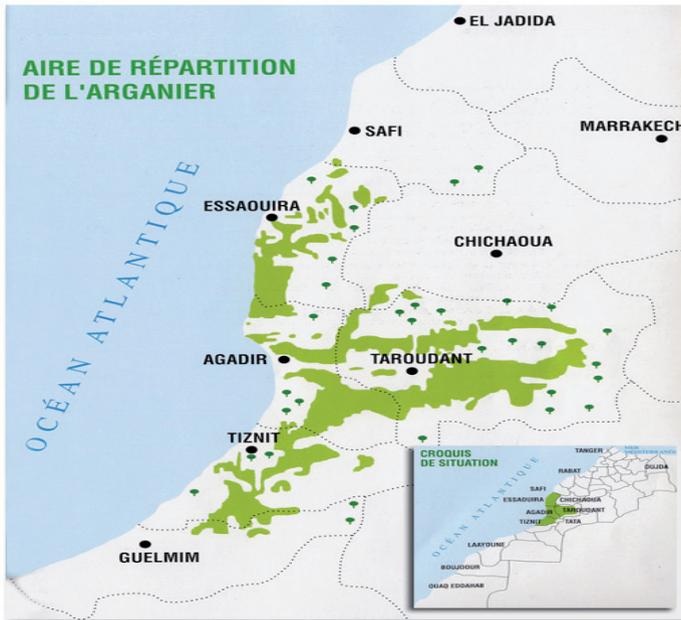


Figure 3: Zone d'étude (Source: Al-Aïch et al., 2005)

Une approche compréhensive pluridisciplinaire

Pour mener ce travail, nous avons réalisé dans la province de Taroudant des entretiens individuels et collectifs avec des agriculteurs et des nomades, des acteurs associatifs et administratifs et nous avons adopté une approche compréhensive pluridisciplinaire, intégrant plusieurs dimensions : historique, sociologique, démographique, géographique

et juridique (Figure 4). En effet, notre objectif est de comprendre les représentations sociales inter-individuelles à l'égard de la ressource, les pratiques des différents acteurs intervenant dans l'espace de l'arganeraie, leurs stratégies et leurs logiques de gestion des ressources arganières ainsi que les mécanismes qui les aident à gérer toutes les formes de conflit qui pourraient nuire à l'action collective et par conséquent au développement local (Chamich, 2008).

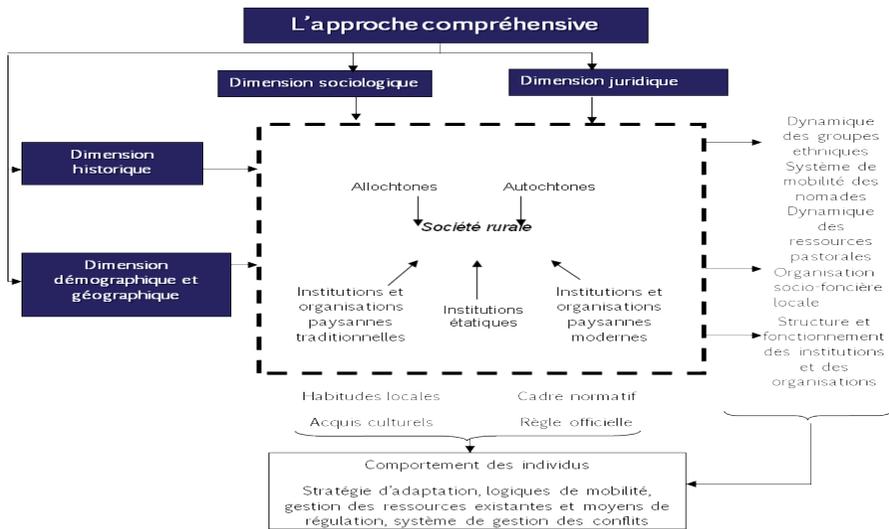


Figure 4 : Approche méthodologique du travail

L'arganeraie : un espace territorial hétérogène

L'arganeraie du Souss se présente comme un espace hétérogène, tant par sa topographie diversifiée (plaine, plateaux et montagne) que par sa population mêlant sédentaires et nomades, arabophones et berbérophones.

La plaine est la partie la plus riche, avec une densité végétale forte depuis longtemps mais qui s'est affaiblie au cours des années. Les terres irriguées occupent une place importante dans l'activité agricole. La zone de plaine subit une forte présence des nomades dont les tentes sont éparpillées en fonction du nombre de têtes de bétail. La montagne était une zone de pluriactivité (agriculture, arboriculture, élevage, apiculture) dans un passé

récent ; actuellement, elle s'est appauvrie et dégradée à cause de la surexploitation des ressources, de l'érosion et des effets de la sécheresse.

Les acteurs impliqués dans l'espace d'arganeraie, dont la province de Taroudant fait partie, sont nombreux. On peut distinguer les sédentaires berbérophones qui occupent la plaine (Essaouira, Sud Agadir et Tiznit) et la montagne (Sud est de Taroudant); les sédentaires arabophones qui occupent une partie de la plaine entre Agadir et Taroudant ; et les femmes d'agriculteurs travaillant dans les coopératives de fabrication d'huile d'argan. En outre, il y a des nomades, des investisseurs agricoles, des industriels de fabrication d'huile d'argan et de produits cosmétiques et, enfin, des institutions étatiques et communautaires, représentées

respectivement par les forestiers, les autorités locales, les communes rurales et les associations villageoises.

Le tableau suivant présente les trois catégories d'acteurs :

Tableau 1 : Les acteurs de l'arganier

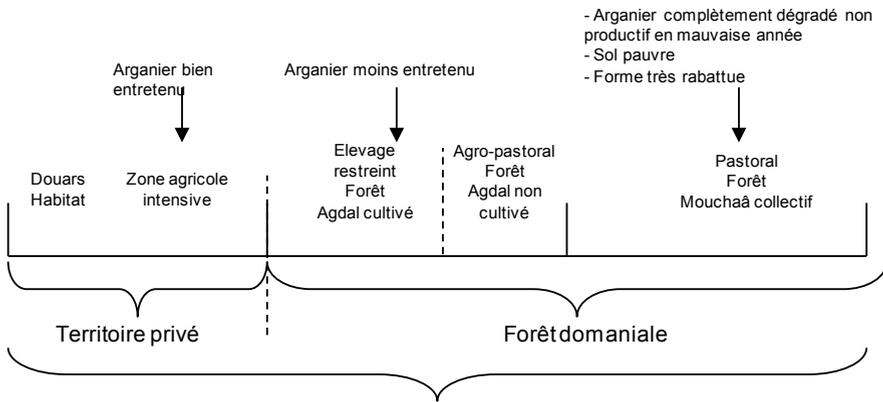
Catégories d'acteurs	
Macro-acteurs	Autorité locales, communes rurales, ministère de l'agriculture, haut-commissariat des eaux et forêts,...
Méso-acteurs	Exogènes : ONG Endogènes : Association de développement villageoise, réseau des associations de la réserve de biosphère d'arganeraie
Micro-acteurs	Agriculteurs, femmes d'agriculteurs, femmes des coopératives de fabrication de l'huile d'argan, éleveurs,...

Cette répartition des acteurs dans l'espace nous permet de conclure que l'arganeraie est composée de plusieurs territoires. Chaque acteur ou groupe d'acteurs se définit, dans le temps et dans l'espace, sur un territoire qu'il s'approprie par le biais de représentations (Lassere et Lechaune, 2003) et se caractérise par son identité sociale et culturelle qui le différencie des autres groupes. Cette distinction se traduit par des pratiques spécifiques et dans le mode d'utilisation des terres, de l'eau et de la forêt. Ainsi, les sédentaires ont une grande maîtrise des techniques culturelles traditionnelles ; l'exploitation qu'ils font de leur territoire collectif est intense et continue et se pratique dans un rayon limité mais qui s'agrandit de plus en plus. Ils utilisent la forêt d'arganier pour l'activité agricole

(culture intercalaire), les fruits d'argan et le bois pour l'énergie domestique. Les nomades exploitent l'espace d'arganeraie comme un espace de pâturage, de façon périodique mais sur des superficies très vastes.

Quant aux élus communaux, la vente du bois d'arganier est leur objectif principal car elle constitue une ressource financière importante pour les communes (80% des revenus de la forêt vont aux communes rurales selon le dahir de 1976).

Face à cette pluralité d'acteurs, nous nous demandons comment les acteurs (groupes sociaux, administration) élaborent des discours de concordance et/ou de discordance entre territoire, identité et frontière et quels sont leurs droits d'usage et de propriété ?



Espace d'arganeraie

Figure 5 : Organisation de l'espace d'arganeraie

Source : Al Aich et al. , 2005

Note : Agdal : mot berbère qui signifie tout terrain réservé pour y faire du fourrage ; Mouchaâ : partie de la forêt d'arganier utilisée collectivement et fortement surpâturée (De Pontevès, 1989).

Superposition des droits d'usage

Le Maroc, comme la plupart des pays du Sud, connaît un pluralisme juridique régi par divers systèmes, de type formel et informel, au sein du même espace socio-politique. [Ces systèmes peuvent procéder de l'Etat nation, de la religion, du groupe ethnique, des coutumes locales, des accords internationaux ou d'autres sources. Il existe généralement des chevauchements entre ces diverses structures législatives, qui sont soit complémentaires, soit concurrentes ou contradictoires. Les conflits liés aux ressources naturelles surviennent parfois du fait de l'absence d'une cohésion et d'une coordination entre les divers textes de loi, notamment lorsque

les politiques, programmes et projets ne tiennent pas compte des situations locales] (FAO, 2001). Dans le Souss, Turner (2009) met en évidence [un répertoire juridique fondé sur les traditions locales qui rallie les aspects du droit coutumier (orf) à la législation étatique ainsi qu'à l'Islam orthodoxe, soufi et populaire] et qui joue un rôle important pour une gestion locale appropriée des ressources. Les réserves de biosphères sont de vastes zones représentatives de paysages naturels et culturels, bénéficiant pour leur plus grande partie de la protection de lois. L'arganeraie, contrairement à d'autres aires protégées, englobe des paysages d'intensité d'utilisation variable, allant d'écosystèmes très proches de la nature à des régions intensivement exploitées. Dans cet espace, plusieurs concepts-modèles pour la protection, l'entretien et le développement sont mis en œuvre (Radi, 2003).

En matière de législation forestière, l'arganeraie bénéficie de dispositions juridiques particulières (dahir du 4 mars 1925), superposition de plusieurs réglementations issues des législations officielles, du droit coutumier et du droit coranique. Prenant en compte la spécificité de l'arganier, qui a toujours été considéré davantage comme arbre fruitier oléagineux que comme arbre forestier, le dahir de 1925 stipule la domanialité des peuplements naturels mais accorde des droits de jouissance très étendus aux populations. Huit droits d'usage furent concédés, reconnaissance obligée de droits immémoriaux. Les plus importants sont évidemment le droit de cultiver, le droit de pâturer et le droit de récolter les noix d'argan. S'y ajoutent le ramassage du bois mort, la coupe de branchages pour les clôtures ; la coupe de bois de chauffage, de charbonnage et de service à usage domestique, le droit d'enclorre et enfin, le droit de prélever des matériaux (pierres, sable,...).

Ainsi, si la forêt d'arganier obéit au droit domanial, les utilisateurs bénéficient de larges droits de jouissances. Cependant, ces derniers sont en principe uniquement réservés aux membres autochtones ayants-droit. Toute transaction entre les membres des tribus locales et des étrangers est interdite. Ces textes assurent donc théoriquement une protection maximale des arbres, leur coupe étant soumise à l'autorisation des services des Eaux et Forêts, y compris dans les parcelles de droit privé. Cependant, les pratiques sont devenues de plus en plus intensives et nocives et de nouveaux acteurs

se sont installés, par exemple par le biais de contrats d'association pour la mise en culture (Turner, 2009). Autre exemple, les pratiques sociales, telles que l'agdal, pâturage commun soumis à des mises en défens saisonnières, sont en voie de disparition. En ce qui concerne les droits fonciers, la majorité de l'espace est propriété collective des communautés villageoises/paysannes en dehors des terres melks (propriétés privées) et domaniales. Ces terrains collectifs font l'objet de nombreux conflits d'usage.

Les droits de parcours sont détenus au niveau de la tribu mais, dans la pratique, chaque fraction a une mouvance territoriale propre et utilise de manière privilégiée certaines zones de parcours. Notons que les frontières de cette mouvance sont souvent peu marquées et que les pratiques d'utilisation au sein d'une tribu peuvent varier d'un groupe social à l'autre et d'une année à l'autre selon les aléas climatiques et l'état de la végétation des parcours. Dans l'ensemble, un rapport étroit existe entre l'organisation sociale et l'organisation de l'espace pastoral, notamment pour son utilisation et la pratique du nomadisme ou de la transhumance.

Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée aux enjeux, l'exploitation intense de l'arganeraie par les populations rurales a fortement marqué l'environnement. Cette pression sur les ressources a rendu difficile l'application des règles de gestion collective de la forêt, ce qui a contribué à la détérioration des relations entre

les différents usagers de la forêt. Par conséquent, cette législation qui a contribué depuis longtemps à l'équilibre et au maintien de la forêt est devenue inadaptée à la situation actuelle.

Conflits d'usages de la forêt d'Arganier

Le terme conflit s'applique à toute situation dans laquelle se trouvent des individus ou des groupes dont les objectifs, les cognitions ou les émotions sont incompatibles et conduisent à s'opposer. Une forme de comportement compétitif entre plusieurs personnes s'amorce lorsqu'elles se font concurrence avec des buts contradictoire (ou perçus comme contradictoires) ou bien sur des ressources limitées. Le conflit, qu'il soit lié à l'intérêt ou aux valeurs, est un problème résultant du non-respect du contrat relationnel. Ce non-respect peut être interprété comme signe de crise ou signe révélateur de changement. C'est-à-dire que « le conflit permet aux problèmes de faire surface et permet également de mettre en place des stratégies acceptables par tous » (Thieba, 1997). Les conflits liés aux ressources naturelles ont toujours existé, en partie à cause des demandes multiples et des pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources. Les conflits peuvent apparaître en cas d'exclusion des groupes d'utilisateurs de la gestion des ressources naturelles. Ils résultent également de contradictions entre les systèmes de gestion locaux et les systèmes introduits ; d'incompréhensions

et de manque d'information sur les objectifs des politiques et des programmes ; de contradictions et de manque de transparence des lois et politiques ; ainsi que d'une distribution inégale des ressources ; ou d'une mauvaise application des politiques et programmes. Le conflit est toujours présent à un certain degré au sein d'une communauté, mais il peut souvent être géré ou réglé (FAO, 2001). Dans l'arganeraie du Souss, chaque acteur a une représentation de l'autre et un capital culturel différents selon l'utilisation de la forêt, l'appartenance ethnique et le territoire. Ces représentations se traduisent par des comportements, basés sur des stratégies souvent contradictoires, ce qui provoque des relations d'autant plus conflictuelles qu'il y a un déficit de communication entre les acteurs.

Un déficit de communication entre les usagers de l'arganeraie

L'existence de conflits est souvent liée à l'absence de dialogue, de médiation et de négociation. L'échec des politiques de développement concernant la gestion des ressources arganières est dû, selon certains acteurs institutionnels rencontrés sur le terrain, à la divergence des intérêts entre les différents usagers, ce qui a fait émerger différents types de conflits. Les actions de développement qui sont entreprises ne prennent pas suffisamment en compte la dimension sociale et notamment les relations qui lient l'ensemble des usagers. Nous pouvons même dire qu'il y a un manque de compétences humaines travaillant dans ce domaine, aussi bien

dans les administrations étatiques que dans les institutions de développement et de recherche. L'approche de travail adoptée, basée sur la participation effective de la population, est intéressante mais, comme elle ne fait pas appel à des médiateurs territoriaux et/ou environnementaux pour le règlement des différends, elle reste insuffisante.

Le besoin d'une gestion concertée de l'arganeraie est crucial, d'abord parce qu'il existe une forte concurrence entre les usagers, notamment entre agriculteurs et éleveurs nomades, et aussi, parce que l'arganeraie est actuellement menacée par la désertification.

En outre, les douars (villages) sont rarement regroupés, ce qui ne facilite pas la communication entre les habitants et n'encourage pas les volontés d'une action collective. Cela constitue une contrainte importante pour la mise en place d'une gestion participative des ressources arganières. Les territoires de l'arganier fonctionnent mal parce qu'ils manquent de consensus. Nous nous interrogeons sur la manière d'appuyer des dynamiques de concertation afin d'arriver à un accord territorial accepté par tout le monde.

Relations entre sédentaires et nomades : rapport de rivalité et de concurrence

Ce qui caractérise la région du Sous est la présence des éleveurs mobiles, gens originaires d'autres régions,

considérés comme des « étrangers » et « contre lesquels il faut protéger ses biens ». Toutes les dégradations de l'arganeraie leur sont automatiquement imputées.

C'est un moyen de détourner l'attention des dégradations engendrées, par exemple, par les cultures intensives sous arganier conduites par les sédentaires, dont la superficie a beaucoup augmenté depuis les années 1960 aux dépens des surfaces pâturables.

Du point de vue de la population sédentaire, l'arrivée massive des nomades dans des espaces attenants à leur douar représente un choc assez important. Les rapports de concurrence se sont accrus entre les deux populations, portant sur les deux facteurs rares qui sont les surfaces de parcours de l'arganeraie et l'eau d'abreuvement. Par exemple, pour assurer l'abreuvement des cheptels, les nomades se déplacent souvent dans l'espace de l'arganeraie. Leur arrivée n'est pas appréciée par les sédentaires qui réagissent en leur vendant l'eau de leurs réservoirs privés à des prix exorbitants, voire en les privant de cette ressource, ce qui provoque parfois de violents accrochages. Notons que ce problème ne se posait pas avant et qu'au contraire ces deux acteurs s'entendaient très bien ; les sédentaires offraient de l'eau à des prix symboliques, parfois même gratuitement en échange du fumier et des noix d'argan régurgitées par les caprins.

Tableau 2 : Formes de conflits entre les villageois sédentaires et les nomades

Litiges	Parties impliquées	Causes
Conflits d'appartenance	Nomades et villageois des douars	Les villageois considèrent les nomades comme des agents de dégradation de la forêt
Conflits d'usage de la forêt/parcours	Nomades et villageois des douars de la plaine	Concurrence pour l'accès à la terre (culture et pâturage)
Conflits d'approvisionnement en eau d'abreuvement pour le cheptel	Nomades et villageois	Refus de donner de l'eau aux nomades pour l'abreuvement de leur cheptel

Relations des institutions étatiques avec les sédentaires et les nomades : rapport conflictuel et confrontation permanente

Selon les forestiers, la pression des troupeaux de caprins est l'une des causes principales de la dégradation de l'arganeraie. D'une façon générale, les rapports des éleveurs mobiles et des agriculteurs avec les forestiers et les élus sont très mauvais. Les acteurs étatiques défendent en effet un intérêt complètement opposé à celui des éleveurs et des agriculteurs. Pour les forestiers, il s'agit de préserver les ressources du patrimoine national et de mener une politique pour sa conservation. En revanche, pour les autochtones, la survie dans les villages passe par une exploitation directe et continue des ressources naturelles jugées vitales (Thieba, 1997). Les services forestiers tentent de régénérer l'arganeraie en appliquant la coupe à blanc, suivie par une longue période de mise en défens, ce qui prive les éleveurs et les agriculteurs non seulement des parcours (ce qui peut impliquer la vente d'une partie du troupeau) mais les empêche aussi de pratiquer leur activité agricole ainsi que la collecte des fruits d'argan.

Il faut remarquer toutefois que la motivation des institutions étatiques est ambivalente, puisqu'elle est aussi régie par l'intention de couper les arganiers pour vendre du bois ; c'est le cas des communes rurales qui sont intéressées à faire rentrer des recettes et se préoccupent peu de la régénération de la forêt. Les autorités locales, elles, tentent d'assurer la paix sociale et de défendre les intérêts des populations ; pour maintenir le calme, le caïd peut s'opposer aux décisions des communes rurales et interdire la coupe du bois.

Tous les efforts orientés vers une meilleure gestion des parcours de l'arganeraie sont voués à l'échec tant que ces rapports conflictuels ne seront pas améliorés. En particulier, comme la gestion des parcours et la lutte contre la dégradation de l'arganeraie nécessitent une collaboration étroite des institutions et des éleveurs mobiles, il apparaît indispensable de créer une relation de confiance solide entre les éleveurs mobiles et les institutions étatiques. Il faut signaler que, d'après le service des Eaux et Forêts, certains nomades, profitant de la conjoncture politique actuelle du Maroc relative au Sahara, s'imposent dans la forêt d'arganier en disant que, puisque l'État marocain exploite les ressources aquatiques de la

ville de Dakhla, ils peuvent donc, eux, exploiter la forêt ou encore, qu'étant des Marocains, ils peuvent disposer du droit d'usage des ressources naturelles dans l'arganeraie du Sous. Face à cette situation, le ministère de l'intérieur a donné des instructions aux autorités locales pour protéger les nomades.

Concernant les agriculteurs, les forestiers se plaignent du fait qu'ils n'entretiennent pas les arbres d'arganier, à l'exception de ceux présents sur les terres melk et plus ou moins sur les agdals cultivés. Cette situation s'explique par le fait que les agriculteurs ne prennent pas le risque d'entretenir les arbres ou d'en planter dans les moucharafes parce que ces parcelles ne leur appartiennent pas. Ils préfèrent planter des oliviers du fait que la loi de 1925 ne s'applique qu'aux arganiers.

Face à cette situation, la seule solution pour assurer la régénération des arganiers reste la coupe à blanc et la mise en défens. Protéger l'arganeraie, tout en permettant aux agriculteurs et aux éleveurs de pratiquer leurs activités, nécessite de revoir les techniques sylvicoles ; les pépinières expérimentales qui ont été réalisées répondent à ce besoin.

En guise de conclusion, nous pouvons noter qu'en matière de relations sociales, les différents groupes ont adopté au fil du temps un comportement de moins en moins pacifique. La cohabitation entre agriculteurs et éleveurs, par exemple, est émaillée de nombreux affrontements. Les conflits entre ces deux communautés

se sont multipliés depuis 1990 et se déclenchent toujours avec le même motif : un animal dévaste les champs agricoles dans l'arganeraie, dégrade la forêt... L'existence de ces conflits révèle l'ambiguïté et la difficulté de définir les rôles et les limites des droits de chacun sur ces territoires collectifs.

Les relations entre les éleveurs mobiles et la population sédentaire des douars avoisinants sont souvent tellement mauvaises que l'élaboration d'une réglementation pour les parcours collectifs devient impérative. Sans quoi les conflits risquent de s'aggraver et il sera alors difficile d'en contrôler l'ampleur.

Quelques propositions pour une gestion des conflits dans l'Arganeraie du Sous

Buckles et Rusnak (2001) expliquent que même si les conflits liés aux ressources naturelles ont de nombreuses conséquences négatives sur l'environnement et sur l'homme, leur utilisation de manière positive peut avoir un impact bénéfique puisqu'ils permettent de [vivre une intense expérience de communication et d'interactions qui est un ferment de transformations].

Le processus de résolution des conflits a pour but de les identifier et d'essayer de les régler en examinant les solutions possibles. Après avoir analysé les stratégies et les relations des usagers de l'arganeraie du Sous, nous présentons dans ce qui suit quelques propositions pour la mise en place d'une approche de gestion des conflits liée aux ressources naturelles.

Organisation des éleveurs mobiles et implication dans les projets de développement

Force est de constater que les activités menées avec la population villageoise, dans le cadre des programmes de développement concernant la protection des parcours des communes, n'impliquent pas les éleveurs mobiles. Cela pourrait entraîner une aggravation de la situation et provoquer des conflits pour la raison suivante : comme la population sédentaire du Souss tend à rejeter toute la responsabilité de la dégradation de l'arganeraie sur les éleveurs mobiles, elle pourrait ne plus du tout les tolérer, en cas d'opération de sensibilisation de la lutte contre la désertification. Une autre possibilité serait que la population villageoise n'accepte pas les mesures proposées de lutte contre la désertification, avec l'argument que ça ne sert à rien, puisque ensuite « les nomades vont tout détruire à nouveau ». Les éleveurs mobiles de leur côté se sentiraient encore plus exclus de tous les programmes de développement rural.

Les mesures d'implication des éleveurs mobiles doivent être prises soigneusement, en tenant compte de la situation spécifique des différents villages concernant les relations entre les éleveurs mobiles et la population sédentaire. Dans certains lieux, il va d'abord falloir créer une relation de confiance entre la population sédentaire et les éleveurs mobiles avant d'entamer les mesures de lutte contre la désertification et de gestion des parcours collectifs.

Un autre point nous paraît important pour la sauvegarde du patrimoine national de l'arganeraie, il s'agit du mode d'organisation des éleveurs mobiles. En effet, la création des associations villageoises était l'un des objectifs majeurs de la politique de développement de l'État en partenariat avec différentes ONG internationales. Ces associations ont été très bénéfiques pour le développement socio-économique de la région en général et de la communauté villageoise en particulier, ce qui a poussé les acteurs sociaux à créer un réseau des associations de la réserve de biosphère d'arganeraie (RARBA).

Cette expérience pourrait concerner également les éleveurs mobiles, en essayant de créer des coopératives pastorales afin de les impliquer dans les programmes d'amélioration des parcours et de l'élevage, L'objectif principal de cette démarche serait d'intégrer l'ensemble des ayants-droit dans leur territoire.

Besoin de médiateurs territoriaux

Afin de mettre en place un rapport de confiance entre les populations d'éleveurs mobiles et les populations villageoises, il apparaît nécessaire de sensibiliser ces dernières au fait que l'élevage mobile raisonné est une forme d'utilisation des terrains de parcours et peut être mieux adaptée aux conditions de l'arganeraie que la culture céréalière intensive et irriguée, par exemple. Il est nécessaire d'informer la population sédentaire sur le fait que les éleveurs mobiles viennent de plusieurs régions du Maroc,

affectées par la sécheresse ou rendues inaccessibles à cause de la neige, et qu'ils ne viennent pas uniquement des provinces du Sud, comme on le croit trop souvent. A partir de là, on peut tenter de mobiliser la solidarité économique entre les régions qui sont pourvues en ressources pastorales et celles qui en sont moins pourvues. Pour réussir, il faut l'intervention de personnes étrangères, capables de comprendre les représentations sociales de chaque protagoniste et de convaincre les différentes parties de se réunir, de collaborer et de construire une action organisée dans le but de sauvegarder cette ressource naturelle et de permettre à chaque protagoniste d'en bénéficier. Il s'agit de reconstruire un cadre cohérent et concerté des problématiques des ressources arganières pour rendre possible le dialogue et il serait intéressant de s'appuyer sur la participation des médiateurs territoriaux. Selon Scott (2005), [dès le début ou à certains moments-clés, une personne étrangère au conflit (un médiateur) est souvent nécessaire pour guider le processus. Le but est d'atteindre une solution juste et de long terme qui avantage tout le monde].

En effet, la médiation territoriale consiste à agir au sein d'un processus de concertation plus ou moins formalisé (ou à susciter son émergence), impliquant plusieurs catégories d'acteurs porteurs de valeurs et d'intérêts différents, de façon à catalyser la construction d'accords formels ou tacites qui contribuent à une gestion concertée de biens ou d'espaces

inscrits dans un territoire. Elle permet d'améliorer la communication et la diffusion des informations au sein des groupes d'intérêts, de s'attaquer aux causes des conflits par le biais de la collaboration, de transformer le processus de gestion des conflits en une force de promotion d'un changement social positif, de renforcer les capacités des communautés à gérer leurs conflits et, enfin, de limiter l'apparition et l'intensité de futurs conflits.

La communication entre les acteurs à tous les niveaux est fondamentale à l'organisation et à la consolidation des liens entre eux : elle leur permet, en effet, de s'engager dans un processus de participation dans le but de se réunir autour d'une table de négociation. Concrètement, pour augmenter la capacité de participation d'une population, il faut d'abord construire en son sein le pouvoir de négocier.

Dans une recherche de consensus pour la gestion des ressources arganières et pour la construction d'une logique partagée et fondée sur des stratégies négociées, la préparation et l'établissement des conditions favorables à la négociation renvoie à un long processus de sensibilisation, d'information et de formation. Cette tâche ne peut réussir que si un dispositif de médiation adéquat et adapté aux problématiques de la gestion des ressources naturelles est mis en place. Pour ne pas alourdir le dispositif institutionnel, cette démarche devrait se baser sur les institutions étatiques et villageoises présentes et responsables de la gestion de l'espace d'arganeraie.

Révision de la législation existante

Les lois et les règles qui régissent l'arganeraie ne sont plus adaptées à la situation actuelle et ne concernent pas de la même façon l'ensemble des usagers. Une révision de tous les textes juridiques en rapport avec la gestion de l'arganier s'impose.

Les coutumes ne devront pas être ignorées, car étant enracinées dans les valeurs et les croyances locales, elles peuvent souvent conduire à des solutions à long terme et viables (Thieba, 1997 ; Turner, 2009). Mais cette approche par les coutumes peut ne pas prendre en compte certaines catégories d'acteurs comme les femmes par exemple. Pour cela, la gestion coutumière peut être accompagnée par un processus de partenariat visant la participation de tout le monde dans la recherche de solution aux conflits d'usage des ressources arganières.

En effet, une grande partie des actions de développement de la forêt visent la replantation et la régénération des arbres, mais ces actions ne peuvent réussir sans la mise au point de techniques appropriées d'exploitation et de valorisation des produits de l'arganier. Pour cela, nous proposons de mettre en place un processus d'élaboration d'un projet participatif, mobilisant les acteurs concernés par l'usage de l'arganeraie, qui devrait déboucher à la fois sur de nouvelles règles et un nouveau cadre juridique accepté et partagé par tout le monde. Il s'agit donc d'élaborer un projet stratégique global de territoire pour l'arganeraie du Souss, dans le cadre

par exemple d'un contrat-programme de développement rural fondé sur une prise en charge solidaire et partenariale des enjeux locaux de développement et visant à concilier développement économique et cohésion sociale. Pour se faire, il faudrait identifier et caractériser des territoires d'action, l'ensemble de ces territoires d'action constituant le projet stratégique global de territoire de l'arganeraie.

Renforcement des institutions villageoises locales : Jmaâ/ Association

La Jmaâ, organisation sociale paysanne, a assuré pendant longtemps un rôle remarquable dans le maintien de la cohésion sociale, la gestion des affaires internes de la communauté villageoise et le respect des règles coutumières. Mais avec l'évolution du milieu rural et l'émergence de nouveaux acteurs, notamment les organisations internationales (Unesco, GTZ, Pnud, UE), et la mise en place par l'État de nouvelles politiques de développement rural, le fonctionnement de la Jmaâ s'est affaibli et ne peut plus assumer de nouvelles tâches. On peut penser aussi que la volonté de l'État était de créer une autre forme d'organisation paysanne, capable de suivre l'évolution et le développement de l'arganeraie. C'est ainsi que l'association, comme nouveau modèle d'organisation a vu le jour, composée de jeunes paysans, instruits et sensibilisés à la problématique du développement local et capables de mener des actions de développement tout en respectant les exigences internationales (approche

participative, approche genre,...).

Le passage de la Jmaâ à l'association a eu un impact positif sur l'action collective des communautés villageoises mais a provoqué un dysfonctionnement au niveau des règles coutumières, notamment par rapport à la gestion des ressources naturelles. Ce dysfonctionnement peut être expliqué par le fait que ces associations disposent des moyens et des outils qu'on peut qualifier de modernes mais elles n'ont pas profité du capital social de la Jmaâ qui depuis longtemps veillait au respect des droits d'usage de l'arganeraie.

D'où la nécessité de mettre en place un dispositif de partage des compétences de la Jmaâ vers l'association au lieu de la dessaisir de ses prérogatives. Selon T. Vedeld (1994), [...même si les organisations locales coutumières ont été affaiblies dans le cadre d'un système global d'intervention, elles peuvent représenter un point de départ pour les organisations modernes car la marginalisation des institutions coutumières est une autre énergie potentielle latente pour l'effondrement des nouvelles organisations créées, soutenues et toujours assistées par des programmes extérieurs....]

Enfin, pour terminer, nous tenons à dire que l'orientation la plus positive, vers laquelle il faut avancer, c'est le compromis et la coopération. La coopération permettra à tous les acteurs de l'arganeraie du Souss de trouver les solutions à leurs problèmes, l'épanouissement de chacun et le développement des relations.

CONCLUSION

Les expériences de développement durable ont montré qu'en matière de préservation des ressources naturelles dans l'arganeraie il n'est pas aisé de faire participer les populations et les collectivités de base, du fait de la difficulté d'aborder les problèmes d'environnement, surtout quand la ressource est rare et qu'elle est liée directement aux intérêts immédiats des populations.

L'action doit s'appuyer sur ce qu'on appelle la dynamique institutionnelle autochtone locale. Il s'agit en l'occurrence de connaître la manière dont les différentes collectivités, qu'elles soient ethniques (tribus, fraction, lignage) ou territoriales (douar, commune, région), mettent en place des normes suffisamment stables et contraignantes pour permettre la régulation de leurs rapports sociaux et la gestion de leur patrimoine commun (eaux, parcours...).

L'arganeraie, pivot d'un système agraire traditionnel basé sur l'exploitation de l'arbre, l'élevage et l'agriculture, est actuellement menacée de disparaître dans la zone étudiée. Les problèmes de l'arganeraie étant essentiellement dus aux conséquences des actions et interactions des usagers, il semble que toute politique de réhabilitation de cette espèce végétale, si elle veut connaître quelque chance de succès, doit obligatoirement s'attacher à rationaliser cette intervention de l'homme sur la nature, et donc poursuivre des objectifs prioritaires : sensibilisation des usagers, replantation

et développement de l'arganier, réforme et contrôle d'usage...etc..

Vu la complexité de ce système agro-sylvo-pastoral, notamment la multiplicité d'acteurs et le pluralisme institutionnel, l'élaboration d'un projet participatif, basé sur la médiation et mobilisant les acteurs concernés par l'usage de l'arganeraie peut contribuer à la résolution des problèmes conflictuels liés à l'usage des ressources arganières. Les actions de restauration, d'amélioration et de maintien des ressources pastorales pourraient être conduites dans le cadre d'un développement intégré touchant l'ensemble des facteurs de l'écosystème (le milieu, la végétation, les animaux et l'homme). Partant du constat que les usagers ont des intérêts divergents, nous pensons que la médiation pourrait être un levier pour un changement des pratiques et une

reconnaissance mutuelle des différents usages et qu'elle serait d'autant mieux acceptée qu'elle serait couplée à un projet de développement territorial.

Pour garantir un changement positif et constructif de la gestion des conflits, il apparaît nécessaire de s'intéresser prioritairement à l'homme en rapport avec son milieu naturel, tout en se focalisant sur le système de pouvoir comme dimension fondamentale de l'action collective. Pour ce faire, l'adéquation des programmes de recherche-action aux réalités du monde rural s'avère nécessaire. Cette adéquation pourrait se baser sur l'animation et la gestion d'un système de communication triangulaire entre chercheurs, gestionnaires de projets/développeurs et les bénéficiaires qui deviennent éventuellement des partenaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-AL AICHA, BOURBOUZE A. et MORAND-FEHR P., (2005) : La chèvre dans l'arganeraie. in :Agriculture et Développement. Rabat (MAR) : Actes Editions, 2005. 123 pages

-ASCERLAD H., (1992) : Environment and democracy. Istituto Brasilero de Análisis Sociais y Economicas, Rio de Janeiro. IBASE. 104 pages.

-BUCKLES D. et RUSNAK G., (2001) : Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles. in : Cultiver la paix : Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles, Buckles D. (dir). Ed. CDRI, Ottawa-Canada, pp. 7-16.

-CHAMICH M., (2004) : Analyse des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss (Maroc).

Thèse (Ms. Sc.). Montpellier CIHEAM-IAMM n° 608, 165 pages

-CHAMICH M., (2008) : Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss (Maroc).

Thèse de l'université de Toulouse en Etudes Rurales, Toulouse. 248 pages

-CHAMICH M. et JOUVE A-M., (2007) : Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss. Convention ADEPTA IAMM 2006, Montpellier. 63 pages

-De PONTEVES E., (1989) : L'arganeraie, la chèvre, l'orge. Mémoire de fin d'études, CNEARC--IAMM, Montpellier. 261 pages

-FAO, (2001) : Conflits et gestion des ressources naturelles. Edité par : Violet Matiru. 22 pages

-HNAKAA., 2009 : Evolution démographique et dynamique urbaine dans la région du Souss. Communication au XXVI^{ème} congrès international de la Population, Marrakech, 27 septembre-2 octobre 2009, 14pages

-LASSER F. et LECHAUNE A., (2003) : Le territoire pensé, géographie des représentations territoriales. Presse de l'université du Québec. 346 pages

-NOUAIM R., (2005) : L'arganier au Maroc, entre mythes et réalités. Paris, L'Harmattan. 227 pages

-PENDZICH C., THOMAS G. and WOHLGENANT T., (1994) : The role of alternative conflict management in community forestry, FAO. Rome. En ligne: <http://www.fao.org/DOCREP/005/X2102E/X2102E00.htm>

-RADI N., (2003) : L'arganier : arbre du Sud-Ouest Marocain, en péril, à protéger. Diplôme d'état de docteur en pharmacie, Université de Nantes « Faculté de pharmacie », Nantes. 58 pages

-SCOTT J., (1998) : Conflit concernant les ressources naturelles. Pas à Pas n° 36, pp. 1-3.

-THIEBA D., (1997) : Conflits et gestion des ressources naturelles. in : Développement durable du Sahel, Becker C. et Tersiguel P. (éds). Dakar/Paris, Sociétés, Espaces, Temps/ Karthala, pp.73-87.

TURNER B., (2009) : Intervention transnationale et moralisation de la gestion de la propriété en milieu rural au Maroc, in : Anthropologica n° 51, pp. 81-93.

-VEDELD T., (1994) : L'Etat et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali, Dossier Zones Arides n° 46, IIED. 55 pages

Analyse des conflits dans les exploitations agricoles collectives en Algérie :

Cas du périmètre irrigué de la Mitidja Ouest

Faouzi BOUCHAIEB

Cité 680 logt, Bat 19 n° 13 Blida, Algérie,

RÉSUMÉ :

En 1987, une réforme agricole a été lancée en Algérie pour marquer une transition politique et socio-économique. Cette réforme initiée dans la loi 87-19 a permis le désengagement de l'Etat de la gestion directe du secteur public agricole et a été à l'origine d'une nouvelle réorganisation foncière et sociale par la création des Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et Individuelles (EAI) à partir des ex-Domains Agricoles Socialistes (DAS). Sur le plan juridique cette loi a introduit le droit de jouissance perpétuelle. Sur le plan organisationnel, elle a imposé le mode de production collectif pour éviter le morcellement des nouvelles exploitations agricole collectives, et à imposer également le mode de faire valoir direct pour éviter la spéculation foncière. Cependant, les collectifs des EAC ont vécus des conflits qui ont été à l'origine des perturbations socio-économiques et des comportements informels. L'enquête réalisée auprès d'un échantillon de 48 attributaires et intervenants a permis de montrer que les types de conflits dominants sont des conflits de rôles (conflits internes aux EAC), et des conflits transactionnels (mode de faire valoir indirect). Le premier type de conflit s'explique par le refus de l'autorité instituée par la loi 87-19 et qui se personnalise dans le chef du groupe de l'exploitation. Ce type de conflit a conduit vers le morcellement informel des exploitations agricoles collectives. Le second type de conflit est engendré par les transactions foncières informelles. Ce second type de conflit s'explique par l'inaadaptation des textes législatifs à la réalité socio-économique, et a souvent conduit vers des procès judiciaires et donc vers l'insécurisation foncière.

Mots clés : modèle socialiste, transition socio-économique, conflits de rôle, conflits transactionnels, insécurisation foncière,

ملخص

في عام 1987 بدأ الإصلاح الزراعي في الجزائر ليضع علامة على التحول السياسي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. هذا الإصلاح الذي حصل عبر إصدار القانون 87-19 سمح للدولة بالانسحاب من الإدارة المباشرة للقطاع الزراعي العام وكان مصدر تنظيم عقاري وإجماعي جديد من خلال إنشاء المزارع الجماعية (EAC) والفردية (EAI) المتأتية من الأملاك الزراعية الاشتراكية السابقة (DAS). من الناحية القانونية أدخل هذا القانون حق الاستخدام الدائم. أما من الناحية التنظيمية، فقد فرض الاستغلال الجماعي لتجنب مزيد انقسام الحيازات الجماعية وأيضاً لفرض الاستغلال المباشر لتجنب المضاربة على الأراضي. غير إن تلك الحيازات الجماعية لم

تسلم من الصراعات التي كانت مصدرا لإضطرابات إجتماعية وإقتصادية وسلوكات غير رسمية. في مسح أجري على عينة من 48 من المستفيدين تبين أن أنواع الصراعات هي صراع الدور المهيمن (صراعات داخلية EAC) وصراع معاملات نقدية (بالنسبة للحيازة غير المباشر). النوع الأول من الصراع يفسر برفض للسلطة المنصوص عليها في القانون 19-87 والتي تتمثل في رئيس فريق المستغلة. وقد أدى هذا النوع من الصراع إلى تفتيت المزارع الجماعية بطريقة غير رسمية. أما النوع الثاني من الصراعات فهو متأث من المعاملات النقدية غير الرسمية. ويفسر هذا النوع الثاني من الصراعات بعدم تأقلم القوانين مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي وهو ما أدى في كثير من الأحيان إلى المحاضر القضائية وبالتالي نحو عدم التأمين العقاري.

الكلمات المفتاحية : النموذج الاشتراكي، التحولات الاجتماعية والاقتصادية ، صراعات الأدوار، نزاعات المعاملات ، عدم التأمين العقاري

1-INTRODUCTION

En 1963, les terres agricoles coloniales estimées à 2,5 millions d'hectares ont été étatisées et gérées selon le modèle de l'autogestion. Dans les textes, ce modèle repose sur une gestion bicéphale : d'une part le directeur qui représente l'Etat, et d'autre part le président qui représente le collectif des travailleurs. En réalité, ce modèle était dirigiste, mais, «l'État avait maintenu en apparence cette forme de gestion, pour des raisons d'ordre politique et idéologique» (Bedrani, 1981). Sur le plan organisationnel, économique et financier, ces domaines agricoles ont été confrontés à des problèmes de gestion, d'approvisionnement et de financement entrainant une accumulation de la dette. Par ailleurs, « les masses d'investissements consenties pour renouveler le capital productif et les actions de formation et d'encadrement technique, seront trop faible pour empêcher un processus de décapitalisation (vieillessement du verger, obsolescence du matériel et des équipements d'irri-

gation, de drainage,...) et de déqualification de la force de travail (90 % des travailleurs sont analphabètes et les plus qualifiés sont affectés à des taches d'administration) » (Bessaoud, 2004). En 1981, les pouvoirs publics ont lancé une restructuration foncière et organisationnelle qui a permis la création des domaines agricoles socialistes (DAS). Cette restructuration avait pour objectifs l'amélioration des performances économiques et financières par la réduction de la taille des domaines auto-gérés et par l'introduction de nouvelles pratiques de gestion.

« Ces orientations socialistes et centralisées ont été maintenues jusqu'au milieu des années 1980, dans une réelle continuité politique, à travers les réformes agraires de 1971 et 1981. Cependant, malgré les correctifs apportés au fonctionnement des domaines socialistes, les performances agricoles restaient faibles et les déficits financiers très élevés. Ce constat d'échec conduisit à une semi-rupture d'orientation libérale, visant à relancer le secteur privé et à moderniser l'agriculture grâce

à des exploitations agricoles efficaces autonomes » (Le Coz, 1991). Cette semi-rupture d'orientation libérale a été institutionnalisée dans la loi 87-19 et devait permettre le désengagement de l'Etat de la gestion directe du secteur public agricole. Du point de vue juridique cette réforme a introduit le droit de jouissance perpétuelle moyennant le paiement d'une redevance : la terre demeure propriété de l'Etat.

Du point de vue organisationnel, elle a permis le démembrement des ex-Domains Agricoles Socialistes (ex-DAS) en Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et Individuelles (EAI). « Les DAS créés au début des années 80 sont ainsi dissous à leur tour, et leur capital d'exploitation est cédé en pleine propriété à 29 556 exploitations agricoles collectives (EAC), 22 206 exploitations agricoles individuelles (EAI) et 165 fermes pilotes » (Bessaoud, 2004).

Les ayants droits, ou les attributaires sont constitués essentiellement par le personnel permanent des ex-DAS, c'est-à-dire des occupants précédents (gestionnaire, comptable, chefs de cultures, chefs d'étables, chefs de chantiers, chef de parc, pointeurs, ouvriers spécialisés, ouvriers ordinaires, gardiens, feronniers, mécaniciens, etc...). Il est à noter que d'autres ayants droits (*anciens moudjahidines*, cadres de l'agriculture) pouvaient également bénéficier d'une quote-part sur présentation d'un dossier. Ainsi, les pouvoirs publics ont cédé le pouvoir de décision économique aux attributaires qui se sont organisé collectivement en groupes qu'ils ont formés et dont ils

ont choisi le chef qui devait représenter le collectif auprès des institutions, et devait se charger de la gestion de l'exploitation (organisation du travail, coordination avec l'environnement institutionnel et économique, etc.). Le chef de groupe a généralement occupé un poste dans l'ex-DAS, et a fait l'unanimité lors de sa désignation par les autres membres du collectif. La quote-part foncière de chaque attributaire est de 03 hectares en moyenne sur une terre en irrigué et de 06 hectares sur une terre en sec. Le matériel hérité de l'ex-DAS a été également partagé entre l'ensemble des groupes formés.

La loi 87-19 a donc établi une nouvelle relation institutionnelle entre les nouveaux attributaires et l'Etat. Mais aussi, cette loi visait la limitation de la spéculation foncière en imposant le mode de faire valoir direct, et la limitation du morcellement en imposant un mode de production collectif avec des quotes-parts égales entre chacun des membres du collectif. Mais, aussitôt des perturbations socio-économiques sont apparues dans les EAC. Ces perturbations se manifestent sous forme de conflits. D'où on s'est posé la question suivante : comment expliquer les différents types de conflits qui ont caractérisé l'évolution socio-économique dans les exploitations agricoles collectives ?

L'hypothèse de base formulée pour répondre à cette question se présente comme suit :

Certains conflits sont internes aux exploitations agricoles collectives et ont pour origine le refus par les attri-

butaires d'une forme organisationnelle collective imposée par la réglementation. Ces conflits s'expliquent par l'incapacité des attributaires à s'adapter aux changements imposés par la réglementation et a conduit souvent au morcellement informel des exploitations agricoles collectives (le groupe de départ a éclaté en sous-groupes et/ou en attributaires individuels). D'autres conflits sont liés aux transactions foncières informelles et illégales (le mode de faire valoir indirect étant interdit par la loi 87-19) qui ont souvent abouti sur des procès judiciaires.

Le but de cet article est d'apporter des éclairages sur les causes et les conséquences de l'adaptation informelle à deux contraintes législatives juridiques : l'obligation du mode de production collectif, et l'obligation du mode de valoir direct.

2-MÉTHODOLOGIE

La zone d'enquête : se situe dans le périmètre irrigué de la Mitidja Ouest, tranche 1, secteur Sud. Administrativement, ce périmètre se situe dans une zone pluviométrique qui dépasse en moyenne 600 mm par an. Le sol est argileux et convient à l'arboriculture. Le périmètre a été découpé en deux tranches : la première avec une superficie de 8 600 hectares et la seconde avec une superficie de 15 000 hectares. L'enquête s'est déroulée dans l'ex-DAS Boudjema Ikhlef.

L'objectif de l'enquête est de chercher à expliquer l'origine des conflits dans le périmètre irrigué de la Mitidja Ouest.

La méthode utilisée est déductive. Elle consiste à expliquer les différents types de conflits rencontrés dans les exploitations agricoles collectives. Les conflits internes s'expliquent par la théorie de Dahrendorf. Ce dernier affirme que c'est la distribution inégale de l'autorité qui est à la base des conflits sociaux : les conflits sociaux sont une lutte pour maintenir ou modifier la répartition de l'autorité. Cette conception a des points communs avec l'économie institutionnaliste : « selon Commons, dans toute transaction s'exerce des conflits qui trouvent à la fois la lutte pour la richesse (la propriété et son usage) et la lutte pour le pouvoir (la création de règles et ses conditions d'application » (Bouba-Olga, Chauchefoin, Mathé, 2004). Les conflits liés aux transactions foncières informelles s'expliquent par des pratiques informelles qui demeurent illégales du point de vue institutionnel. Cette situation traduit le problème du décalage entre les règles formelles et la réalité et traduit l'inefficacité institutionnelle évoquée et développée dans la conception de North (Chabaud, Paternay, Perez, 2004).

L'enquête consiste à réaliser des études de cas sur la base d'un guide d'entretien qui tente d'identifier et de trouver des explications aux différents types de conflits rencontrés dans les exploitations agricoles collectives. L'enquête s'est déroulée entre le 15-03-2008 et le 03-07-2008.

L'échantillonnage L'échantillon est composé de 48 cas qui n'ont pas été choisis au départ. La préoccupation fondamentale qui guidait l'enquête a

été de saisir les causes qui expliquent non seulement les conflits, mais aussi les différents problèmes rencontrés dans les exploitations agricoles collectives. Ainsi, «la représentativité dont il s'agit ici ne résulte pas de formes de généralisation statistique ou prédictive. Elle est qualitative et inductive, visant à expliquer et à «abstraire» des mécanismes et des processus». (Le Meur, 2002).

3-RÉSULTATS ET DISCUSSIONS

3.1-Résultats

Les conflits internes aux exploitations

Les conflits internes avant le morcellement formel (09)

Les conflits de rôle : Les chefs de groupes choisis par les collectifs des exploitations agricoles collectives issus du démembrement des ex-DAS, ont été aussitôt contestés : certains membres du collectif désapprouvent que l'un d'entre eux se retrouve avec un statut différent lui permettant de jouir d'une autorité et d'exercer un pouvoir de décision économique. Ce changement organisationnel a conduit à un désordre comportemental (désobéissance, absentéisme, manque de respect,...). En face des difficultés relationnelles le chef de groupe reste impuissant et ne parvient pas à instaurer un ordre favorable à l'activité économique. Ainsi, une atmosphère tendue s'installe menant vers des conflits relationnels et finalement vers le morcellement informel. Dans certaines situations, le chef de groupe est subs-

titué par un autre membre du collectif dans le souci de produire des changements favorables. Ces initiatives se soldent par des échecs, et le désordre persiste. Cette situation conflictuelle ne s'explique pas systématiquement par l'incompétence du chef de groupe. Autrement dit, le problème n'est pas la personnalité du gestionnaire mais le seul fait qu'il détienne de l'autorité.

Les conflits de confiance entre le chef du groupe et les membres du collectif : Le chef de groupe établi des contrats avec des intervenants (preneurs), et ne déclare pas le montant réel des transactions. Le manque de transparence dans la gestion des contrats mène vers des conflits de confiance et vers le morcellement informel des exploitations agricoles collectives.

Les conflits engendrés par l'influence et la pression de l'environnement social : Des membres de la famille, sinon des attributaires proches, incitent les attributaires encore unis à opter pour le morcellement informel. L'hésitation engendre le malaise psychosocial qui finit par aboutir sur des conflits et enfin sur le morcellement informel des exploitations agricoles collectives. Après le morcellement informel, le matériel a été soit vendu en totalité ou partiellement. Le revenu de la vente a été soit partagé entre l'ensemble des membres du collectif ou utilisée pour réaliser un forage à usage collectif. Au jour de l'enquête très peu d'attributaires gardent encore un matériel hérité de l'ex-DAS, et ceux qui ont préservé ce matériel l'utilisent pour des prestations de services.

Des conflits internes durant le processus du morcellement informel (01 cas)

Le morcellement informel ainsi que le partage des moyens de production, se sont déroulés dans un climat plutôt serein dans l'ensemble. L'atmosphère était tellement tendue et paralysante au point que les membres des EAC avaient opté pour un partage des facteurs de production dans la précipitation, et à l'amiable. Il reste que dans certaines situations quelques procédures de partage n'ont pas fait l'unanimité entre les membres du collectif, mais sans provoquer de conflits apparents. On peut citer le cas du morcellement partiel de l'exploitation : les terres nues ont été partagées, mais les vergers sont restés communs.

Des conflits internes après le morcellement informel. (01 cas)

La récurrence des conflits après le morcellement informel : après le morcellement informel l'un des sous groupes issu du collectif de départ remet en cause le morcellement informel et réclame un revenu provenant de l'ensemble de l'exploitation. Cette récurrence comportementale provoque la genèse d'un conflit qui conduit à des procès judiciaires. La justice de son côté se conforme à la loi 87-19 et remet en cause la décision du morcellement informel prise par l'ensemble des membres du collectif. Ainsi, quand bien même le morcellement informel constitue souvent une alternative qui met fin aux conflits, et une issue vers une stabilité relative ; il demeure néanmoins fragile.

Des conflits qui ont mené vers un second morcellement informel. (03 cas)

Après un premier morcellement informel, il arrive parfois qu'un autre morcellement se produit. Celui-ci s'explique par la persistance des difficultés liées essentiellement aux problèmes de l'eau et du financement. En face de cette situation, certains membres recommandent le recours au mode de faire valoir indirect, alors d'autres membres préconisent de trouver des solutions (endettement) même partielles ou conjoncturelles aux difficultés qui s'imposent. L'absence d'une vision commune sur la manière de gérer l'exploitation explique ce type de conflit.

Les conflits contractuels

Conflits contractuels : cas des contrats écrits non reconnus par l'institution juridique (04 cas)

Le bailleur (attributaire) et le preneur (intervenant) établissent un contrat de location à moyen et/ou à long terme. Mais, après la réalisation des investissements dans l'exploitation (plantations, forage, autres), le bailleur remet en cause le contrat et tente de récupérer l'exploitation par la force. Le conflit s'installe entre le bailleur et le preneur et aboutit sur des procès judiciaires. D'autre part, la justice se conforme à la loi et ordonne la restitution de l'exploitation au bailleur, alors que ce dernier est également dans le tort. La justice applique la loi (le mode de faire valoir indirect étant interdit par la loi 87-19) dans les limites de ses prérogatives. Il est à noter que les contrats établis auprès des chargés d'affaires ne

sont pas reconnus par l'instance judiciaire. Les transactions foncières ne sont pas ainsi sécurisées et sont à l'origine des conflits entre les ayants droits et les preneurs.

Conflits contractuels : cas des contrats verbaux (04 cas)

Après établissement d'un contrat verbal sur une durée de location à moyen terme, le bailleur tente de le résilier et de le revaloriser par l'établissement d'un autre contrat avec un autre preneur. Cette remise en cause du premier contrat conduit à un conflit entre le bailleur et le premier preneur. Mais ce type de conflit n'évolue pas vers des procès judiciaires : le preneur se retire dans la discrétion sachant que sa position est vulnérable (le contrat est non seulement illégal, mais en plus verbal). Cela dénote que le bailleur ignore souvent la valeur de la terre, et se rend compte de son ignorance après l'établissement du premier contrat. Cette irrégularité est favorisée par une inadaptation institutionnelle qui perdure.

Discussions

Les économistes classiques abordent l'analyse économique en faisant abstraction des conflits. Plus tard, les économistes institutionnalistes remettent en cause les hypothèses théoriques adoptées par les économistes classiques, et privilégient une démarche pragmatique qui s'appuie sur l'analyse de la réalité dans sa complexité et sa diversité. Une démarche qui a conduit à des analyses intégrant les dimensions psychologiques, sociales, culturelles et autres dans la compréhension et l'explication des phénomènes économiques.

Dans ce contexte, le conflit constitue une préoccupation économique et un phénomène explicatif des changements et des transformations socio-économiques. Pour comprendre l'origine des conflits dans les exploitations agricoles collectives, il faut faire un retour sur le passé. Il est important de préciser que la gestion des exploitations agricoles collectives (EAC) a été cédée à des attributaires n'ayant jamais exercé en majorité une responsabilité dans les ex-Domains Agricoles Socialistes, et n'ont jamais été préparés aux changements imposés par la loi 87/19. Dans le système de l'autogestion qui a précédé la réforme de 1987 « l'organisation est pyramidale. A la base se trouvent les travailleurs « ordinaires », parfois soumis à un chef d'équipe ou de chantier, lequel est soumis à des chefs de culture ou d'élevage, lesquels sont sous l'autorité du directeur et/ ou du président du comité de gestion ». (Bedrani, 1981).

Après le désengagement de l'Etat de la gestion directe du secteur public agricole, les attributaires ont été désemparés. En effet, ces derniers étaient dans l'incapacité de créer de nouvelles règles pour instaurer l'ordre et favoriser une atmosphère en faveur de l'activité économique. En effet, les changements qu'ils ont subi ont été plutôt source d'instabilité et donc source de danger parce qu'ils représentent une perte de repères. Des conflits se sont alors manifestés et s'expliquent par le refus d'une autorité (chef de groupe) instaurée par la loi 87-19 et qui a trouvé des difficultés à évoluer dans la réalité. En effet, la lutte pour l'autorité et donc pour le pouvoir de

décision n'a pas permis au groupe de départ de s'organiser et d'établir un ordre dans les exploitations agricoles. Ces conflits sociaux sont donc liés à une lutte pour modifier la répartition de l'autorité et se traduisent souvent par des divergences entre les membres du groupe sur la manière de gérer l'exploitation, et donc met en évidence la question du pouvoir de décision économique. Ces conflits sont donc des conflits de rôle. Néanmoins, il excite d'autres types de conflits qui sont liés au manque de confiance et à l'influence de l'environnement social. Ces types de conflits peuvent s'ajouter au conflit de rôle et amplifier la tension sociale entre les membres du collectif. Les conflits de transactions apparaissent après l'établissement des contrats de transactions foncières non conforme à la loi. Cette évolution montre qu'il y'a une trajectoire de ces conflits : d'abord des conflits internes au groupe (c'est-à-dire des conflits dont les arbitres sont le groupe lui-même) qui aboutissent à une division, et finalement des conflits de deuxième ordre, une fois la division réalisée. Ces derniers conflits opposent les ayants droits et les preneurs et dénotent l'asymétrie de pouvoir entre ces deux acteurs. Il est à noter que les conflits ne sont pas négatifs dans toutes les situations. Dans le cas des conflits de rôle, ceux-ci ont été révélateur de l'inadaptation de la réglementation aux mentalités des attributaires. Dans cette situation, le morcellement informel apparait comme une règle qui a permis l'adaptation des mentalités à la réalité socio-économique en mettant fin au désordre qui régnait dans les exploi-

tations agricoles. Par contre, l'interdiction du marché foncier de la location a conduit vers des comportements informels qui ont abouti dans certaines situations sur l'insécurisation foncière, et sur des procès judiciaires. Du point de vue institutionnel, ce type de conflit est négatif : il traduit l'inadaptation de la réglementation à la réalité, et donc il traduit l'inefficacité institutionnelle. Du moins de vue économique, ce type de conflit est également négatif car il crée un climat de méfiance, et limite les échanges. Il reste que du point de vue des attributaires, ce type de conflit peut être positif car il permet à l'attributaire de récupérer non seulement l'exploitation, mais également l'ensemble des investissements qui ont été réalisé par le preneur. Il faut préciser que la question des conflits dans la forme organisationnelle collective existe dans les pays développés. A titre d'illustration, en France, « les conflits entre associés ont toujours existé et aujourd'hui 60% des sociétés agricoles se dissolvent suite à des problèmes humains. Le projet collectif ne saurait se résumer à la simple addition de solutions individuelles. Afin de construire des scénarios de travail en commun, de régler les tensions internes entre associés, de faire vivre le projet collectif, les agriculteurs peuvent être accompagnés. (Anonyme, 2008). Or, en France, depuis toujours et « jusqu'à présent, les formes collectives en agriculture ont essentiellement été perçues sous l'angle technique. Trop longtemps, les questions de relations humaines ont ainsi été oubliées, comme le montre le nombre ridicule de service de médiation que les orga-

nismes professionnels ont développé ». (Anonyme, 2008) De l'autre côté, en Algérie, les attributaires n'ont été ni préparés au changement introduit par la loi 87-19, ni accompagnés, et des transformations se sont produites dans l'indifférence totale de l'administration, ou encore par le laisser faire. Or, « pour que le conflit soit transformé en innovation d'un certain genre, certaines conditions doivent être remplies, certaines institutions existé, ce qui renvoie au mode de fonctionnement des sociétés. En particulier le conflit doit pouvoir s'exprimer et pouvoir se développer en innovations par l'intermédiaire de règles du jeu social, d'institutions spécifiques (qui peuvent ne pas exister dans certaines sociétés). (.....). Ainsi selon la nature des conjonctures sociales, il peut y avoir des formes très différentes de régulations des conflits et donc des innovations, en particulier institutionnelles. (Dockès, 2002).

4-CONCLUSION

La nouvelle réorganisation agricole instaurée dans la réforme agricole de 1987 n'a pas été efficace et a engendré plusieurs types de conflits. Ces conflits sont d'abord internes aux exploitations agricoles collectives. On peut évoquer les conflits de rôle qui se traduisent par le refus de l'autorité du chef de

groupe et par l'incapacité de produire des règles nouvelles pouvant permettre d'instaurer un ordre favorable à l'activité économique. Ces conflits prennent la forme de divergences entre les membres du collectif dans la gestion de l'exploitation, et peuvent se comprendre comme la conséquence d'une lutte pour maintenir ou modifier la répartition de l'autorité. Ces conflits sont de nature psychosociale ou culturelle et ont abouti vers le morcellement informel qui peut être considéré comme une évolution positive vers le rétablissement de l'ordre. Néanmoins, il existe d'autres types de conflits qui ont abouti vers le ralentissement de l'activité économique et vers des procès judiciaires, tel que les conflits engendrés par les transactions foncières informelles.

L'ensemble de ces conflits révèle l'inadaptation de la réglementation à la réalité socio-économique. Cela montre qu'une politique d'ajustement est nécessaire pour adapter les règles formelles et obsolètes à la réalité socio-économique. Cette politique de réajustement devrait permettre autant que possible de mettre en place de nouvelles règles et des mécanismes pour gérer les problèmes réelles qui prennent parfois des dimensions alarmantes et qui bloquent ou ralentissent l'activité économique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Anonyme. (2008) : Agriculture en groupe : se parler pour travailler mieux. *Revue Transural initiative* n° 349. France.
- BEDRANI S., (1981) : L'agriculture algérienne depuis 1966. OPU, Alger, 414p.
- BESSAOUD O., (2004) : L'agriculture et la paysannerie en Algérie. Les grands handicaps. Communication au symposium –Etat des savoirs en sciences sociales

et humaines CRASC- ; Oran, 21 p.

- BOBA-OLGA O., CHAUCHEFOIN P. et MATHE J., (2004) : Innovation et territoire : une analyse de conflits autour de la ressource en eau : le cas du bassin versant de Charente. Colloque : territoires de l'innovation espaces de conflits. Bordeaux, 26 pages.
- CHABAUD D. PATERNAY C. et PEREZ Y., (2004) : Stabilité et changement dans l'analyse de North : 1990-2004. JEL classification : B31-017-P51. 28 pages.
- DOCKES P., (2002) : **Le recours à l'histoire et l'évolutionnisme**. Conférence matisse. Paris.
- Le COZ J., (1991) : L'Algérie. Décennie 1980 : Les étapes de la désocialisation. in : *Espace rural*. France, 24 pages.
- Le MEUR P-Y., (2002) : Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. *IRD REFO*. France.

Conflits d'espaces et gouvernance foncière : méthodologie d'approche et enseignements du contentieux lié à la Loi littoral en Corse

Romain MELOT. INRA-Sadapt 16, rue C. Bernard 75005 PARIS

Jean Christophe PAOLI. INRA-Lrde. 20250 CORTE France.

RÉSUMÉ :

Les conflits d'usage des espaces incluent tous les conflits portant sur des biens privés, communs ou collectifs situés dans l'espace rural : eau, foncier, aménités, etc. Dans cette communication, nous essayons de synthétiser les conflits analysés dans le cadre de programmes de recherches collectifs (programme ADD-COVER), en fonction de leur propension à faire évoluer les formes de gouvernance du rural. Nous nous appuyons sur une approche institutionnaliste des conflits, compris comme moteur de la dynamique des institutions et sur l'analyse du contentieux juridique concernant les questions juridiques. Nous prenons l'exemple du conflit sur l'application de la loi littoral en Corse qui mêle une controverse sur les règles d'urbanisme et des préoccupations environnementales. L'importance des enjeux urbanistiques est propice à l'intervention de l'Etat en tant que garant de la Loi mais cette intervention met au second plan le processus de prise de parole par la société civile et l'argumentaire environnemental.

Mots-clés : Conflits, contentieux, littoral, institutions, Corse, décentralisation, gouvernance, urbanisme.

ملخص

إنّ صراعات استخدام المساحات تشمل جميع النزاعات المتعلقة بالملكية الخاصة أو الجماعية أو المشتركة التي تقع في المناطق الريفية : الماء، الأرض، والراحة ، وما إلى ذلك. في هذه الورقة سنحاول تلخيص الصراعات التي تم تحليلها في سياق برنامج البحوث الجماعية (برنامج ADD-COVER)، وفقا لميلها إلى تطوير أشكال الحوكمة في الريف. نحن نعتمد في ذلك على المقاربة المؤسساتية للصراعات التي يفهم منها على أنها المحور الديناميكي للمؤسسات وعلى تحليل المنازعات القانونية المتعلقة بالمسائل القانونية. وسنأخذ مثلا على ذلك النزاع على تنفيذ القانون حماية الساحل في كورسيكا الذي يمزج ما بين الجدل حول أنظمة التحضر والاهتمامات البيئية. إنّ أهمية القضايا الحضريّة يفضي إلى تدخل الدولة كضامن للقانون ولكن هذا التدخل يفضي إلى تهميش عملية تدخل المجتمع المدني والحجج البيئية.

الكلمات المفتاحية : الصراعات والنزاعات ، والخط الساحلي ، والمؤسسات ، كورسيكا ، واللامركزية ، والحكم ، والتخطيط الحضري.

1-INTRODUCTION

L'espace rural est soumis à de profondes mutations de ses fonctions productives et sociales, qui interpellent d'ores et déjà les gestionnaires de l'espace rural. Jusqu'à présent ceux-ci étaient essentiellement des gestionnaires de « l'agricole » ou encore des « espaces protégés ». Désormais, ils doivent prendre en compte les problématiques propres à des espaces, à la fois résidentiels, récréatifs, agricoles, industriels parfois, ou encore, patrimoniaux.

En effet, les dynamiques territoriales posent la question de la recomposition des usages des espaces. Elles peuvent être considérées comme des processus continus de création de déséquilibres qui se situent à la croisée de plusieurs types de préférences relatives aux usages du foncier, des paysages et des ressources territoriales : des préférences pour la fonction «cadre de vie», des préférences pour la fonction productive de la part des entreprises agricoles, industrielles ou de services, ou encore de certaines collectivités territoriales et aménageurs, des préférences enfin pour la conservation exprimées par des mouvements de protection de l'environnement.

Les phénomènes de périurbanisation ou d'implantation de néo-ruraux dans des espaces autrefois dédiés à l'activité agricole, de multiplication à la périphérie des villes de plates-formes dédiées à l'industrie et aux services ou consommatrices d'espace et destinées à traiter extra-muros les demandes de l'espace urbain (approvisionnement en

biens marchands, traitement des déchets; stations de traitement des eaux, centres de traitement des déchets ou de stockage d'énergie...), le développement des infrastructures linéaires de transport, la montée en puissance des demandes de réservation d'espace au nom de la protection des espèces et des milieux (zones naturelles protégées, corridors écologiques...), sont autant d'exemples de ces recompositions des usages des territoires. En effet, la spécialisation fonctionnelle des espaces laisse de plus en plus la place à la superposition des usages, suscitant ainsi des proximités conflictuelles dans des espaces complexes.

Dans le cas de la France, comme dans bien d'autres pays développés, un contexte institutionnel dense entoure les projets de changement dans les territoires : les opérations d'urbanisme, d'aménagements, d'implantation d'activités économiques, de classement des zones dans différentes catégories (urbanisable, protégée, etc.), impliquent des actes et décisions administratives qui font régulièrement l'objet de contestation.

Notre analyse prend comme point d'appui une recension des conflits portant sur des zones rurales et périurbaines françaises (Torre et al 2004 ; Torre et Caron 2002 ; Kirat et Torre, 2006, 2008) mais nous nous appuyons ici surtout sur le cas de la Corse. A ce stade du travail, notre objectif est de comprendre les conditions qui font qu'au-delà du conflit peuvent se mettre en place des nouvelles formes de gestion de l'espace, à la fois durables du

point de vue écologique et équitables du point de vue social. La question plus précise que nous posons est celle du lien entre les conflits d'urbanisme et la réglementation environnementale. Dans quelle mesure un conflit d'urbanisme peut-il produire une nouvelle gouvernance des questions environnementales ?

Pour répondre à cette question, nous faisons une hypothèse entre la nature des conflits et la dynamique des formes de gouvernance : elle consiste à dire qu'un conflit, pour produire un nouvel ensemble de règles en vigueur, doit passer par une montée de l'action collective qui permet de dépasser le simple niveau de l'action conflictuelle inter-individuelle. Cette montée en puissance de l'action collective s'effectue par la constitution de collectifs associatifs, voire même par l'opposition d'institutions de nature politique.

Dans un premier temps, nous proposons une vue d'ensemble sur les méthodes de recension des conflits que nous utilisons ainsi que nos façons d'appréhender le lien entre conflit foncier et problèmes environnementaux, dans un deuxième temps nous nous penchons plus particulièrement sur le cas de la Corse, comme exemple archétypique où les problèmes de gestion du foncier et d'utilisation des ressources naturelles se sont cristallisés autour des discussions sur l'application de la législation relative à la protection du littoral .

2-CONFLITS ET DYNAMIQUE DES RÈGLES DE GOUVERNANCE : UNE MÉTHODE ET UN SCHÉMA INTERPRÉTATIF

Méthodologie d'analyse des conflits d'usage

En premier lieu, il convient de rappeler que la méthode de repérage des conflits que nous utilisons renvoie à un cadre d'analyse pluri-disciplinaire, réunissant entre autres économistes, sociologues et géographes autour de l'étude croisée de sources d'observation diverses de la conflictualité : analyse systématique des conflits relatés par la presse locale, entretiens auprès d'acteurs locaux, ainsi que l'étude statistique des demandes adressées aux juridictions, ce dernier point faisant l'objet des développements qui vont suivre.

Dans le cadre d'une méthodologie d'ensemble spécifique, des protocoles précis de recueil des données et de construction de schémas de conflictualité ont été mis en place à chacune des étapes du travail. Ces protocoles garantissent l'obtention de l'image la plus fidèle possible de la conflictualité au sein d'une zone ou d'un espace donnés. Cette méthode emprunte à certaines procédures d'investigation déjà élaborées par ailleurs (comme le travail de Charlier , -1999-, réalisé à partir d'articles de presse), mais fait également appel à des procédures innovantes ; elle repose sur des techniques d'analyse des sciences sociales (entretiens, enquêtes, récits, suivis de groupes...); elle consiste également en l'exploitation de bases de données

comme les bases documentaires des juridictions administratives et civiles. Nous résumons dans le tableau suivant les différents aspects méthodologiques

de ces méthodes, avant de proposer un éclairage spécifique sur l'analyse du contentieux sur l'urbanisme littoral en Corse.

Tableau 1 : Sources d'analyse et méthodologie d'enquêtes sur les conflits d'usage.

Source d'analyse	Description	Avantages	Limites
Presse	Presse professionnelle (associations), presse locale dépouillée sur une coupe temporelle (travail réalisé en Corse, Ile-de-France, Charente, Languedoc)	Presse d'information proche du terrain	Presse locale plus souvent « porte-voix » qu'investigatrice. Majore l'importance des conflits à dimension collective. Risque de censure
Contentieux	Collecte de documents directement auprès des tribunaux ou consultation de bases documentaires.	Documents juridiques se prêtent à un codage formalisé. Possibilité d'observation sur la longue durée	Problèmes d'accès à la source (accès payant ou à négocier avec les présidents de juridiction). Taux de recours à la justice variable suivant les types de conflits (intérêt à aller au tribunal, coût et contraintes de la procédure)
Questionnaires auprès d'acteurs locaux	Questionnaires auprès d'acteurs ciblés (associations) ou auprès de plusieurs catégories d'acteurs sur une zone et une thématique définie	Informations au plus près de la réalité locale, entretiens en face à face.	Enquêtes quantitatives difficiles à mettre en œuvre, rétention d'information.

3-CONFLIT ET STRUCTURE DE GOUVERNANCE ?

Les méthodes de recension données ci-dessus s'appliquent plus ou moins en fonction de la nature des conflits que nous avons à observer et en particulier de la nature plus ou moins collective des prises de paroles et des initiatives engendrées dans le cadre des conflits d'espace. Car enfin, qu'est-ce qu'un conflit, dans le contexte de nos sociétés de droit ? C'est fondamentalement selon nous une arène, dans lesquelles deux parties opposantes demandent un arbitrage que chacun souhaite favorable évidemment à sa cause. Si l'on part du plus petit niveau de l'action collective, on peut prendre l'exemple

d'un conflit entre privés concernant un bornage. Deux individus et leurs familles porteront leur conflit devant un géomètre, qui sera leur arbitre. Au-delà si le conflit se poursuit ou s'il concerne un problème plus complexe comme une servitude de passage, le conflit s'arbitre par un juge, qui appliquera les règles de droit existant. Il en est de même lors de conflits de voisinage où des plaignants s'estimeront lésés par leurs voisins (bruits, déchets). Le conflit montera en généralité lorsque l'émetteur de nuisance sera une entreprise ou une collectivité, susceptible de toucher plusieurs personnes qui trouveront elles-mêmes intérêt à agir collectivement pour diminuer les coûts

de leur action et augmenter leur chance de succès. Mais dans ces exemples, le conflit ne porte toujours que sur des oppositions entre personnes physiques et morales où on demande de redresser un tort supposé, en fonction des « règles » existantes (c'est-à-dire l'ensemble des prescriptions qui s'appliquent aux acteurs dans les cas concernés). Au-delà, c'est lorsque les conflits porteront non plus dans un corps de règles donné mais sur la nature des règles, en vue de leur changement, que l'on commence à pénétrer dans le domaine de ce nous appelons les conflits de gouvernance. Ces conflits-là correspondent nécessairement à des conflits collectifs pour deux raisons : d'abord parce que forcément est impliquée une institution susceptible d'émettre une règle nouvelle (cela par définition ne peut être fait par un individu, sauf éventuellement un juge dans les pays de *common law*) et d'autre part parce que ces institutions peuvent difficilement être remises en cause par des individus isolés à faible poids social et politique. Parmi des conflits de gouvernance, on peut évidemment trouver les oppositions aux tracés de routes ou ouvrages collectifs, mais encore les conflits autour des arrêtés de dates de chasse, les zonages environnementaux. Cette distinction ainsi esquissée entre « conflits individuel-dans les règles » et « conflits de gouvernance-collectif » permet en outre de classer la pertinence des méthodes de recension présentées ci dessus. En effet on peut dire grossièrement que les conflits du premier type seront des événements discrets, repérables dans les juridictions civiles et les entrevues

d'acteurs tandis que les seconds, plus politiques, seront publicisés dans la presse, utilisée comme porte-voix, et dans les tribunaux administratifs.

Si l'on s'intéresse maintenant à l'objet des conflits, c'est-à-dire au domaine qui fait l'objet du désaccord entre acteurs, nous avons pris l'habitude de les classer de la façon suivante (nous reprenons ici les variables utilisées à l'occasion des enquêtes sur les conflits d'usage s'appuyant sur l'analyse de la presse et du contentieux) :

1. accessibilité (droit de passage...)
2. agriculture
3. ICPE : Installations classées pour l'environnement (installations et activités industrielles, extractives ou de stockage, installations d'élevage)
4. services (tels que transports aériens, etc...)
5. utilité publique (tout projet d'aménagement impliquant une déclaration d'utilité publique)
6. urbanisme (documents d'urbanisme et autorisations individuelles, telles que permis de construire, certificats d'urbanisme...)
7. gestion et préservation du milieu naturel (ce qui inclut la chasse, la protection de la nature, la gestion de la ressource en eau...)

N'importe lequel de ces 7 domaines arbitrairement classifiés ci-dessus est susceptible d'évoluer vers un conflit collectif, porteur de changements éventuels dans les règles. Toutefois,

la synthèse des travaux menés par le groupe « conflit » sur plusieurs terrains en France montre, dans les régions de très forte conflictualité, la typologie suivante :

- Des zones conflictuelles où les conflits « s'enkystent », c'est-à-dire à dire durent parce que les plaignants n'arrivent pas à trouver d'issue qui leur soit favorables. Ce genre de conflits s'éteint avec la volonté des parties (en général, associations) fer de lance des contestations.

- Certains de ces conflits toutefois sont « chroniques » ou « constants » et voient régulièrement se répéter des événements conflictuels comme des manifestations ou des procès, tous portant toutefois sur le même objet ou des objets très similaires.

- D'autres, beaucoup plus rares, aboutissent parfois très rapidement à une solution, lorsqu'une partie au moins des revendications des acteurs a été prise en compte, au moyen de nouvelles formes d'organisation des acteurs et de nouvelles règles. Ce type d'issue (qui correspond en quelque sorte à une « victoire », au moins partielle des plaignants) se retrouve apparemment lorsque les acteurs « font masse » et

convergent vers un objet précis qui cristallise leurs revendications : soit que l'objet du conflit, par son urgence s'impose à eux (par exemple les coulées de boue en Normandie), soit qu'il soit hautement symbolique (ce peuvent être alors des rivières comme la Veyzouve ou la Ristonica). En tout cas, dans ces exemples semble se dégager une constante : celle d'associer des problèmes environnementaux (ici des nuisances ou des pollutions) avec des questions d'occupation de l'espace (comme schématisé dans la **Fig. 1**).

Pour poursuivre cette idée et creuser en particulier le lien entre les conflits portant sur les règles d'urbanisme et les problèmes environnementaux nous avons choisi de développer plus particulièrement l'exemple des événements conflictuels liés à l'application de la loi littoral en Corse. Ce cas est en effet un exemple où les questions de nature environnementale (la protection de sites vierges de haut intérêt patrimonial) sont étroitement liées aux discussions et controverses sur l'élaboration des documents d'urbanisme (Plans locaux d'Urbanisme et Schéma de Cohérence territoriale contenu en Corse dans le document régional intitulé Plan d'aménagement et développement durable de la Corse - PADDUC).

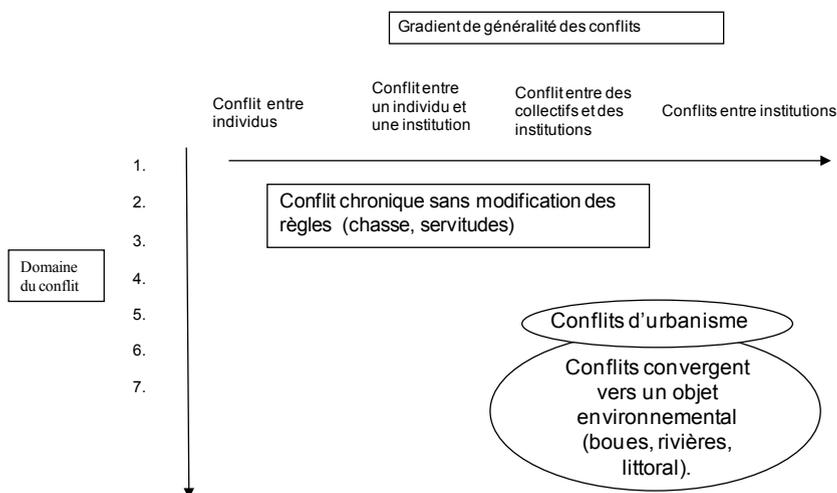


Figure 1 : niveau d'action collective et domaines des conflits

Conflits et gouvernance foncière. Illustration à partir d'une enquête empirique sur le contentieux de l'urbanisme littoral en Corse.

L'exemple du conflit sur la loi littoral en Corse présenté ici s'inscrit en fait dans une longue dynamique conflictuelle, s'étendant depuis le début des années quatre-vingt, soit au début du processus de décentralisation en France en général et en Corse en particulier. Il a connu une certaine exaspération au début des années 2000¹ avec le nouveau statut de la Corse, qui renforce les capacités programmatrices et réglementaires de

la Région en lui donnant l'obligation de mettre en place un PADDUC. Cette dynamique est dans ses principes assez comparable à ce qui s'observe dans la Sardaigne voisine, autre île touristique aux vastes espaces préservés, touchée par le nouveau processus de décentralisation qu'a connu l'Italie depuis une dizaine d'années, à la différence notable que jusqu'aux dernières élections régionales dans cette dernière île, c'est la majorité régionale qui s'est inscrite en défenseur des espaces côtiers face à l'Etat italien, alors que c'est plutôt, comme nous allons le voir, le contraire en Corse. La totalité des méthodes de repérage et d'analyse des conflits présentés précédemment dans le tableau 1 ont été appliquées en Corse alors que nous ne présentons ici que l'analyse du contentieux en tant que révélateur des enjeux, des argumentaires et des parties prenantes des conflits. Le reste des mé-

¹ Pour plus de détail sur ce développement voir : Paoli J.C., 2008, Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices, in Kirat et Torre (Ed) « Territoires de conflits », L'Harmattan, p. 253-272. ; Paoli J.C., Melot R, Fiori A, 2008, L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation: conflits et concertation en Corse et Sardaigne, Revue Pôle Sud, octobre, p.46-67.

thodes d'approche, celle de la presse en particulier, permet toutefois de montrer l'ancienneté et finalement la dominance du conflit sur le littoral. Il implique en effet un nombre considérable d'acteurs assez disparates (entrepreneurs du tourisme, éleveurs, simples usagers des plages ou citoyens concernés), impliqués dans des actes conflictuels très variés et forcément localisés et éparpillés dans l'île, plus particulièrement dans les zones touristiques côtières. Cet ensemble d'acteurs hétérogènes (dont certaines associations de voisinage à caractère micro-régional), mobilisés sur des objets certes parents mais bien distincts, va se trouver en quelques sorte fédéré par le débat de la décentralisation lorsque au début des années 2000 il devient clair que la région deviendra l'arbitre des détails d'application de la loi littoral en Corse. Dès lors les conditions de cet arbitrage, d'abord au travers des prérogatives à accorder par la loi à la région (discussions sur le statut de la Corse, 2001 – 2002), puis les discussions sur la nature de cet arbitrage (procédure d'élaboration du PADDUC, débutée en 2004, toujours inachevée en 2010 !) prennent le pas sur le reste des conflits et en quelque sorte les encadrent. En même temps, on constate effectivement une montée de l'action collective, d'abord par la prépondérance qu'acquiert une association environnementaliste à caractère régional, ensuite par l'importance prise par les conflits inter-institutions, ce que le contentieux du tribunal administratif de Bastia révèle bien sur une période récente (2004-2008).

Le contentieux corse : forces en présence

A la suite des réformes de décentralisation, la loi littoral (et son alter ego, la loi montagne) a été conçue comme le pendant des pouvoirs importants octroyés aux communes en matière d'urbanisme et de planification : il s'agissait de limiter l'étalement urbain et l'appétit des promoteurs dans des zones où les espaces agricoles et naturels étaient soumis à une forte pression. Si l'on a pu estimer que dans de nombreux cas, cette loi est arrivée « trop tard » (urbanisation de la Côte d'Azur), les conditions de son application en Corse se sont en revanche rapidement posées avec une particulière acuité dans les régions où d'importantes réserves foncières demeuraient disponibles, du fait de la relative préservation des espaces côtiers.

Nous nous sommes appuyés sur l'analyse de l'ensemble des affaires portées devant le tribunal administratif de Bastia durant les quatre dernières années (soit un peu moins de deux cents affaires) ayant pour objet le respect de ces dispositions de la loi littoral (contestations relatives aux permis de construire et aux documents d'urbanisme), en articulant l'analyse autour de trois catégories de données : le profil des acteurs des procès, la typologie des décisions objets de litige, ainsi que les registres d'argumentation développés par chacun auprès du tribunal.

La distinction que nous opérons entre autorisations communales et autorisations préfectorales revêt toute son importance lorsque l'on prend en compte

le préjudice ou le bénéfice que ces décisions génèrent pour le pétitionnaire, c'est-à-dire la personne (généralement le propriétaire, plus rarement le responsable des travaux) ayant sollicité l'autorisation administrative. Les décisions attaquées qui restreignent l'urbanisation (refus de permis de construire, certificats d'urbanisme négatifs) émanent en effet en grande majorité du préfet. A l'inverse, lorsque les maires sont assignés en justice, c'est dans la plupart des cas concernant des décisions

favorables à l'extension du bâti (permis de construire accordés et certificat d'urbanisme positifs). Le contentieux de l'urbanisme littoral revêt donc en Corse une structure clairement binaire, puisqu'il se traduit soit par des recours de propriétaires insatisfaits contre des refus d'autorisations émanant quasi-exclusivement des services de l'Etat, soit par des recours de tiers contre des décisions des maires répondant le plus souvent favorablement aux demandes du pétitionnaire.

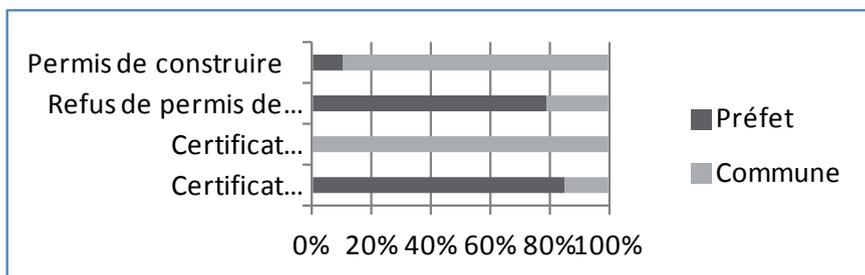


Figure 2 : Auteurs des décisions attaquées dans les affaires de l'échantillon (affaires Trib. Admin. Bastia, 2004-2008)

Deux enseignements peuvent être tirés de ces premières observations. Tout d'abord, le fait que les refus d'autorisations émanent quasi-exclusivement du préfet semble montrer que les élus sont réticents à résister aux demandes de leurs administrés en matière de constructibilité. Si ces raisons sont aisément explicables (pression électorale, volonté de faciliter la réalisation de la rente foncière et de promouvoir l'activité touristique), la proportion de décisions de refus apparaît cependant particulièrement faible. Les maires des communes littorales semblent donc peu disposés à assumer leur fonction de

« filtrage » des demandes en fonction de l'impact environnemental qu'elles sont susceptibles de causer. Et ce d'autant plus que les demandes n'émanent pas que de particuliers, mais également de personnes morales porteuses de projets de plus grande ampleur².

Si les recours des tiers constituent en définitive une part importante des affaires traitées par le tribunal (pratiquement la moitié), c'est moins en raison de l'initiative des riverains et des associations

² Environ un pétitionnaire sur cinq présent dans les affaires (au titre de demandeur ou de défendeur) est une personne morale (sociétés civiles immobilières, sociétés commerciales) et un sur dix une société commerciale.

que de l'activisme judiciaire de l'administration : près d'une affaire sur trois prend la forme d'un déferé préfectoral, c'est-à-dire un recours contentieux à l'initiative du préfet. A cet égard, le représentant de l'Etat correspond, plus encore que les associations environnementalistes, à la figure de « l'utilisateur régulier » du tribunal, telle que définie par les sociologues du droit par opposition à l'utilisateur occasionnel qu'est le particulier riverain d'un projet : son action se situe dans une stratégie à long terme et non dans l'expression immédiate d'un préjudice (Galanter, 1974). Lorsqu'elle utilise l'arme judiciaire, l'administration le fait en outre avec un succès important, puisqu'elle obtient l'annulation de la décision litigieuse dans un peu plus des trois quarts des affaires (77,8%), proportion exactement inverse chez les pétitionnaires (24%) qui peinent à convaincre les juges. Les services de l'Etat jouent donc à double titre un rôle central dans la régulation des autorisations d'urbanisme : d'une part, en tant qu'autorité délivrant elle-même des autorisations susceptibles d'être attaquées, et d'autre part, comme usager du tribunal requérant l'annulation d'autorisations délivrées par les maires.

Des registres d'argumentation complexes : le maquis juridique de la protection du littoral

Les prescriptions issues de la loi littoral définissent des règles d'urbanisation d'autant plus strictes que les espaces concernés sont proches du linéaire côtier³. En schématisant, les

³ Codifiées aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme

catégories principales, allant de la plus contraignante vers la moins contraignante, sont la bande des cents mètres, les espaces remarquables, les espaces proches du rivages et l'arrière pays. Les litiges portés devant les tribunaux peuvent concerner tant la délimitation de ces espaces en tant que tels que la possibilité ou non de construire à l'intérieur de ces zones, c'est-à-dire l'interprétation de notions juridiques comme « la construction en continuité de l'existant » qui s'applique sur tous les espaces littoraux.

A côté de ces moyens de légalité mobilisant des dispositions propres à la loi littoral, d'autres registres d'argumentation juridiques puisent dans les règles générales du droit de l'urbanisme en s'appuyant sur l'obligation générale imposée aux permis de construire, soit pour discuter du caractère urbanisé d'un secteur (en soulevant l'insuffisance ou non des équipements d'assainissement ou de voirie, et les problèmes posés à la « salubrité et la sécurité publiques »), ou pour étayer l'intérêt patrimonial d'un site (en arguant de l'atteinte, ou au contraire du respect porté au « caractère des lieux »⁴). En outre, en plus des règles législatives concurrentes à la loi littoral, ce sont également les dispositions réglementaires locales édictées par les documents d'urbanisme qui sont fréquemment mobilisées. Elles le

⁴ Art. R. 111-21 du Code de l'urbanisme. « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

sont généralement par des propriétaires désireux de s'appuyer sur le zonage ou le règlement communal à l'appui de leurs prétentions (un classement en zone constructible permet par exemple d'argumenter sur le caractère « d'espace urbanisé » d'un secteur).

Les juges sont cependant peu ouverts à ce type d'argument, l'interprétation des dispositions de la loi littoral n'étant pas déterminée par les règles d'urbanisme édictées localement.

A la diversité des moyens de légalité mobilisés se superpose la diversité des règles visées dans les mémoires des parties en fonction du type de demandeur partie prenante à la procédure : c'est en cela que l'on peut parler de registres d'argumentation attachés à un profil de requérant. Comme le montre l'analyse factorielle représentée par la figure 3, il apparaît que l'administration privilégie le recours au principe géné-

ral d'extension en continuité pour faire aboutir ses demandes. A l'inverse, les pétitionnaires et les riverains disposent d'un registre plus étendu, puisqu'ils s'appuient sur les dispositions régissant les différentes catégories d'espaces protégés. Cette ouverture des registres d'argumentation n'aboutit pas forcément à renforcer les chances de succès de ces requérants : les juges privilégient la conformité à des principes généraux comme celui de l'extension en continuité, et ne retiennent que rarement les moyens qui renvoient à la qualification d'espaces de nature spécifique (espaces remarquables ou proches du rivage) ou qui s'appuient sur des dispositions générales du droit de l'urbanisme. C'est d'ailleurs en suivant ce principe « d'économie » qui gouverne l'examen des requêtes que l'administration obtient un taux de réussite important devant le tribunal.

Tableau 2 : Moyens de légalité soulevés par les demandeurs dans les affaires.

<i>Moyens de légalité s'appuyant sur des dispositions issues de la "loi littoral"</i>	<i>% (n=224)</i>
Extension en continuité des agglomérations et villages existants	41,1
Qualification d'espace remarquable	6,7
Espace urbanisé de la bande littorale	6,3
Extension limitée dans les espaces proches du rivage	4,9
Extension sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	3,6
Qualification d'espace proche du rivage	3,1
Aménagement autorisé en espace remarquable	0,9
<i>Moyens de légalité s'appuyant sur des dispositions générales du droit de l'urbanisme</i>	
Extension de l'urbanisation dans les communes sans document d'urbanisme	12,9
Conformité au règlement du document d'urbanisme	6,3
Atteinte au caractère des lieux	3,1
Desserte de la construction	2,7
Salubrité et sécurité publiques	2,2
Règles de distance entre les constructions	1,8
Extension en continuité en zone de montagne	1,8
Constructions soumises à permis de construire	0,9
Règles de distance par rapport aux axes routiers	0,4
Indemnisation des servitudes	0,4
Sauvegarde des espaces naturels et des paysages	0,4
Unité d'aspect	0,4

4-L'ETAT, DÉFENSEUR FIABLE DU LITTORAL ?

Cependant ces résultats donnent sans doute une image excessive de l'intensité du contrôle exercé par l'administration sur la légalité des autorisations d'urbanisme au regard de la loi littoral. La prise en compte de la répartition géographique du contentieux telle que cartographiée ci-dessous (**figure 3**) est

à cet égard riche d'enseignements. Si un grand nombre de communes littorales est concerné par ce contentieux (un peu moins de la moitié des quatre-vingt-dix-sept communes littorales corses se retrouve citée dans les affaires), la grande majorité des affaires se concentre dans la zone sud et surtout près de la moitié des affaires se répartit dans deux communes de cette zone, Bonifacio et Porto-Vecchio⁵.

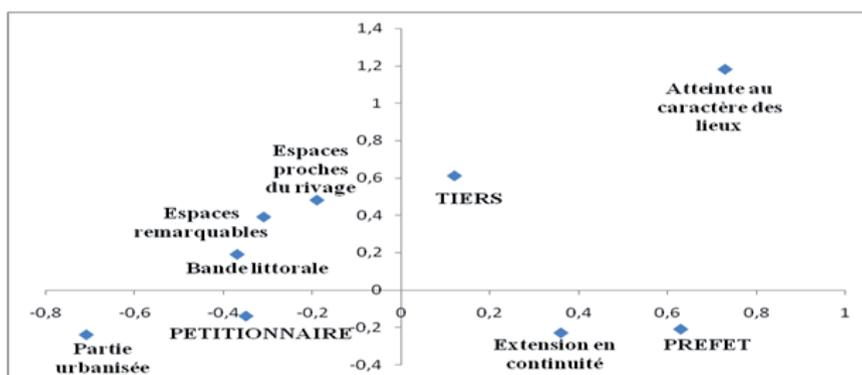


Figure 3 : Moyens de légalité soulevés et catégories de demandeurs dans le contentieux administratif

(analyse factorielle des correspondances).

En effet, le paradoxe de ces deux communes est de refléter suivant deux mécanismes différents les conséquences d'un même système politique local, organisé de manière à ne filtrer que très faiblement les demandes d'autorisations de construire sur l'espace littoral. Les deux communes ont en commun de présenter des sites et paysages parti-

culièrement recherchés dans le marché immobilier haut de gamme et de faire l'objet d'importantes protections au titre de la loi littoral (espaces remarquables) et de la législation sur les sites classés. Dans le cas de Bonifacio, dotée d'un document d'urbanisme depuis les années quatre-vingt plusieurs associations locales considèrent que

⁵ Les communes les plus concernées par les affaires sont respectivement : Bonifacio (39 affaires), Porto-Vecchio (28), Coti-Chiavari (8), L'Île-Rousse (7), Serra di Ferro (5), Olmeto (4). Les autres communes sont citées à moins de quatre reprises dans les jugements collectés.

la municipalité a longtemps répondu favorablement aux demandes d'autorisation de construire visant l'espace littoral. La situation est différente pour Porto-Vecchio, commune qui, en dépit de son poids démographique et politique prépondérant (troisième ville de corse, longtemps gérée par le chef de la majorité conservatrice sur l'île) a fait le choix assumé et paradoxal de ne pas se doter de document d'urbanisme, choix distinct de sa voisine, mais guidé au final par les mêmes considérations : accéder de la manière la plus large aux demandes d'autorisations sollicitées par les administrés, sans le carcan d'un règlement d'urbanisme contraignant.

Dans les deux cas, ce système s'appuyait sur la tolérance des services de

l'Etat (acceptant de valider les autorisations sollicitées dans le cas de Porto-Vecchio en l'absence de compétence propre du maire ou s'abstenant de faire usage du déféré administratif pour faire annuler des autorisations illégales dans le cas de Bonifacio). La situation conflictuelle observée sur la période étudiée (2004-2008) est la conséquence d'une politique de réaffirmation de l'autorité de l'Etat à partir de la fin des années quatre-ving-dix (notamment à la suite de l'assassinat du préfet Erignac), qui s'est traduite par un durcissement de la position de la préfecture quant au respect de la loi littoral : dans le cas de Bonifacio, multiplication des déférés, et dans le cas de Porto-Vecchio, des refus d'autorisation.

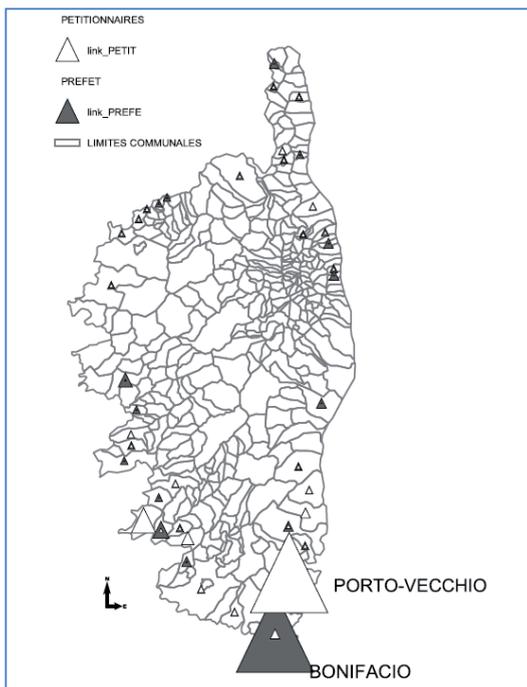


Figure 4 : Localisation des affaires d'urbanisme liées à la loi littoral (autorisations d'occupation du sol) par catégorie de demandeur (préfet et pétitionnaires).

Par ailleurs, les enjeux de protection des espaces littoraux doivent sans doute moins s'apprécier au regard de la position des juges en la matière (peu de jugements accèdent aux requêtes des propriétaires demandant l'annulation de refus d'autorisation) qu'en considération de la « clientèle des tribunaux » (Melot, 2009). Le nombre réduit de recours émanant de tiers, en particulier associatifs (en dépit d'une certaine réussite devant le prétoire) et le caractère paradoxal des déférés préfectoraux devant le tribunal administratif (à la fois nombreux et limités géographiquement) donne le sentiment que l'activisme judiciaire de ces « avocats naturels » de la protection du littoral repose sur des bases fragiles. Ce constat appelle une interrogation quant à l'avenir, sachant que la plupart des communes littorales se dotent progressivement de documents d'urbanisme, et que par voie de conséquence les services de l'Etat seront de moins en moins souvent en situation de se prononcer sur les demandes. La maîtrise de l'urbanisation pourra-t-elle être assurée par des élus qui n'opèrent qu'une sélection limitée sur les projets ? *Ces enjeux, qui se posent de manière particulièrement aiguë dans le cas des zones sensibles sur le plan environnemental comme les espaces littoraux, illustrent sans doute la question de la capacité de pilotage, à un échelon aussi localisé que l'échelon communal, des compétences d'urbanisme.*

5-CONCLUSION

Dans notre tentative de mettre en relation les conflits d'utilisation de l'espace

et production de règles pour arbitrer l'utilisation des ressources naturelles, nous avons brièvement présenté ici une méthode d'approche pluridisciplinaire des conflits, et quelques enseignements autour du cas de la protection des littoraux corses.

Les différentes méthodes de recension et d'analyse des conflits permettent de mettre en évidence, à partir d'approches localisées généralement au niveau d'une petite région ou d'un département français, des dynamiques conflictuelles sur une durée de quelques années, ainsi que des profils conflictuels caractérisés par des types d'acteurs, des moyens d'action, des domaines de conflits et leurs capacités ou non à générer des changements dans les règles régissant l'usage des espaces.

Parmi les différents types des conflits examinés portant sur des terrains d'étude situés en France, certains - la très grande majorité - peuvent être classés parmi les conflits ordinaires, qui ne modifient pas les règles d'usage. Le fait qu'un certain nombre de conflits soit par ailleurs des conflits importants, en termes de visibilité au public et aux chercheurs, n'est pas une garantie d'innovation, dans la mesure où ceux-ci peuvent devenir chroniques et s'enkyster, sans produire pour autant de nouveauté.

Toutefois parmi les conflits emblématiques pour les innovations institutionnelles qu'ils produisent, semblent se dégager des conflits qui lient à la fois des problématiques environnementales et des questions de régulation foncière, notamment au travers des documents

d'urbanisme. L'exemple pris en Corse autour de la question littorale montre en effet la capacité de cet objet à cristalliser les enjeux et à faire converger les controverses, effaçant presque les objets secondaires pourtant importants (les servitudes, la protection des espaces agricoles, les effluents des activités touristiques).

L'originalité de cette loi se situe dans le fait d'associer un argumentaire de nature environnementale (concentré en grande partie dans des notions spatiales floues comme les espaces remarquables ou les espaces proches du rivage) et un argumentaire plus classique relevant de l'urbanisme.

La primauté donnée à cet instrument d'urbanisme dans le débat régional s'accompagne du coup logiquement d'une prépondérance des conflits interinstitutionnels (en l'occurrence l'Etat contre des mairies très ciblées) sur les conflits plus classiques, entre collectivités locales et associations environnementales par exemple, qu'on aurait pu attendre. Cette primauté du débat interinstitutionnel par contre occulte le rôle des associations et de la société civile en général. Elle conduit par ailleurs à mettre au second plan les arguments environnementaux, au profit d'arguments très techniques éloignés des argumentaires environnementaux défendus, eux, plus volontiers par les associations.

Au bilan la rapide montée en généralité et en intervention institutionnelle entraîne une certaine confiscation du débat entre société civile et élus locaux, au profit de controverses, souvent judiciairisées entre certaines communes et l'Etat. Cette institutionnalisation du débat est entraînée par l'inscription de préoccupations environnementales dans ce qui reste fondamentalement un document d'urbanisme. Elle a certainement le mérite de permettre une clarification de notions juridiques floues contenues dans la loi et par-là une meilleure application de celle-ci ; par contre elle produit au bilan peu d'innovations conçues au niveau régional et une faible implication des acteurs collectifs non politiques.

Du point de vue des enseignements que nous pouvons tirer pour une ville comme Gabès, on peut se poser la question « Est-ce qu'un Document d'Urbanisme bien conçu et rigoureusement appliqué, grâce à une vigilance sans faille de l'Etat serait de nature à contrecarrer les dangers encourus par l'oasis »? Nous serions tentés de répondre au vu des débats observés en Corse, qu'une implication renforcée du pouvoir central, malgré les avantages incontestables qu'elle pourrait avoir quant aux respects des textes, pourrait avoir comme premier désavantage d'éloigner les opinions locales du débat.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-CHARLIER B., (1999) : *La défense de l'Environnement : entre espace et territoire, Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*. Thèse de doctorat, Géographie, Université de Pau.

-JEANNEAUX P et KIRAT T., (2005) : Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? in : *Economie et Institutions*, n° 6-7, pp. 221-247.

-KIRAT T. et MELOT R., (2006) : Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime), (<http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>).

-KIRAT T. et TORRE A (dir), (2006) : Conflits d'usage et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces ruraux et périurbains. *Géographie, Economie, Société*, vol. 8.

-GALANTER, M. (1974) : Why the "Haves" come out ahead : speculations on the limits of legal change.

Law and society review, 9, pp. 95-160.

-KIRAT, T. et MELOT, R. (2006) : Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux. <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>

-MELOT R. (2009) : De la gestion des espaces au projet de territoire: les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique. in : *L'Année sociologique*, vol. 59, pp. 177-199.

-PAOLI J-C., MELOT R. et FIORI A., (2008) : L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation : conflits et concertation en Corse et Sardaigne. in : *Revue de science politique de l'Europe méditerranéenne*, 28-1, pp. 143-165.

-PAOLI J.C. (2008) : Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices. in : Kirat et Torre (Ed) « Territoires de conflits », L'Harmattan, pp. 253-272.

-TORRE A., AZNAR O., BONIN M., CARON A., CHIA E., GALMAN M., GUERIN M., JEANNEAUX Ph., KIRAT Th., LEFRANC Ch., MELOT R., PAOLI J.C., SALAZAR M.I. et THINON P., (2006) : Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4.

Thème 3 :

Gouvernance et ressources naturelles

Gestion des terres collectives au Maghreb. Impacts sociaux, économiques et environnementaux de la privatisation. Cas des hautes steppes tunisiennes (A. Ben Saâd & A. Bourbouze)	151
La gestion publique des ressources foncières : entre évaluation de la rareté et choix d'usages (J-S Ay & C. Napoléone)	177
Changements des modes de gouvernance et tension sur les ressources naturelles au Maghreb. (M. Elloumi)	191
Gouvernance publique et propriété privée des ressources naturelles (M-J Harvey)	207
Agriculture, ressources naturelles et régulation du foncier dans le Nord-Ouest français : regards croisés entre économie, droit, agronomie et écologie du paysage. (M. Pech & C. Thenail)	225
Les zones agricoles protégées en France : faire de l'espace agricole une ressource territoriale ? (G. Vianey)	247

Gestion des terres collectives au Maghreb. Impacts sociaux, économiques et environnementaux de la privatisation : Cas des hautes steppes tunisiennes

Abdallah BEN SAAD¹ & Alain BOUROUZE²

¹ Institut des Régions Arides, Medenine-Tunisie

² Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier-France

RÉSUMÉ :

Le Maghreb fait partie des pays de droit musulman où le système juridique est marqué d'une profonde interdépendance du spirituel et du temporel. En effet, avant l'apparition de l'Islam, en Arabie et en Afrique du nord, et si les oasis et les pourtours des agglomérations sont le domaine de la propriété «*melk*», la réalité dominante était la terre de tribu «*aradhi aroush*».

Plus tard, ce facteur fut à l'origine du déclenchement de conflits fonciers, généralement sanglants, lorsque le pouvoir central (administration coloniale ou Etat national) décide la délimitation de ces espaces pastoraux pour l'application de telle ou telle politique foncière.

En somme, les systèmes de propriété foncière dans les pays maghrébins sont marqués par des points communs :

- nous retrouvons les mêmes grands statuts fonciers: *melk*, *habous*, terre de tribu...
- tous les pays ont connu la séquence : droit coutumier préislamique – droit musulman – droit moderne.

Cependant, depuis les indépendances de ces pays, les évolutions foncières se sont fait dans le cadre des politiques nationales, parfois très différentes : Réforme agraire, autogestion, collectivisation, étatisation, libéralisation. Dans cet article nous tenterons de mettre en exergue les impacts sociaux-environnementaux de la privatisation des terres collectives dans les pays du Maghreb en mettant le zoom sur les hautes steppes tunisiennes.

Mots-clés : Maghreb, colonisation, Terres collectives, privatisation, environnement, Tunisie.

ملخص

المغرب العربي هو جزء من بلدان التشاريح الإسلامية حيث تشكل النظام القانوني من الترابط العميق بين ما هو روحي وزمني. فقبل ظهور الإسلام في الجزيرة العربية وشمال إفريقيا ، وإذا كانت الواحات وحواف المدن مجال الملكية الخاصة فإن الحقيقة المهيمنة هي أراض العروش.

في وقت لاحق مثل هذا العامل سببا في اندلاع النزاعات على الأراضي (الدموية عادة) ، عندما تعتمد الحكومة المركزية (الاستعمارية أو الوطنية) إلى ترسيم الحدود بين تلك المساحات الرعوية لتطبيق هذه السياسة العقارية أو تلك.

وباختصار ، فإنّ نظم حيازة الأراضي في بلدان المغرب العربي تشترك في القواسم التالية :

* نجد نفس النظم الحيازية للأرض : الملكية الخاصة ، الأوقاف وأراضي العروش

* جميع البلدان عاشت نفس التسلسل : القانون العرفي ما قبل الإسلام -- التشريعات الإسلامية -- القانون الحديث.

ومع ذلك ومنذ استقلال هذه البلدان فإنّ التطورات العقارية حصلت في إطار السياسات الوطنية التي كانت مختلفة جدا في بعض الأحيان : إصلاح الزراعي ، إدارة الذاتية ، تعاقد ، تأميم لبرلة في هذه المقالة سنحاول تسليط الضوء على الآثار الاجتماعية والبيئية الناجمة عن خصخصة الأراضي الاشتراكية في البلدان المغاربية من خلال وضع التكبير على السباسب العليا في تونس. **الكلمات المفاتيح** : المغرب العربي ، وتسوية الأراضي والمجتمع ، والخصخصة ، والبيئة ، وتونس.

1. LE FONCIER ET LA COLONISATION DANS LES PAYS MAGHRÉBINS

Les 2 principaux objectifs de la colonisation des pays maghrébins par 3 Etats européens (France, Italie, Espagne) étaient :

- assurer l'alimentation des usines des métropoles en matières premières à bon prix et sans interruption
- accaparer les terres les plus fertiles dans les colonies et intensifier la production agricole.

Cette conception coloniale de la propriété basée sur la force, la violence et le racisme a été clairement exprimée par le Roi d'Italie Victor Emmanuel III le 26 mars 1926 : «il nous faut de l'air pour respirer, de la terre pour nous étendre, du charbon et du pétrole pour nous chauffer nous et nos machines, des

horizons et des flots pour l'héroïsme et pour la poésie». Pour y arriver, il fallait puiser dans le droit musulman pour construire les formules juridiques nécessaires permettant l'installation de la colonisation foncière. L'administration coloniale a trouvé la solution dans l'interprétation du régime des «terres mortes» qui concernent les espaces steppiques très vastes. En effet, suivant le droit musulman une terre morte est la propriété de l'Etat. Suivant les écoles *hanéfite* et *malékite* est considérée terre morte «les espaces non habités dépourvus de point d'eau en dehors des espaces urbains» (BEN SAAD, 2002). En somme, nous pouvons dire que le régime foncier traditionnel a su répondre aux besoins des puissances coloniales. Les français ont agi en Algérie, au Maroc et en Tunisie avec autant d'efficacité. Les espagnols ont agi avec une certaine prudence dans le Nord du

Maroc. Quant aux italiens nous remarquons que les méthodes qu'ils ont appliqué en Lybie s'inspirent de celles de la France en Algérie. Toutefois, le résultat est le même : les colons ont pu acquérir d'immenses domaines constitués des meilleurs terres maghrébines.

Il va sans dire qu'après le départ des colons, entre le milieu des années 50 et le début des années 60, deux grands problèmes se sont posés: la complexité des régimes fonciers et l'extrême inégalité dans la répartition des terres. La transition vers des régimes fonciers moins compliqués et plus équitables, jugée nécessaire pour la modernisation de l'économie et la société, a nécessité la mise en œuvre de politiques foncières dont la nature et le rythme diffèrent selon le pays et les époques.

Pour l'Algérie :

C'est le pays qui a hérité de la colonisation le plus grand secteur moderne: grandes exploitations mécanisées sur les meilleures terres.

De ce fait, la propriété foncière a toujours constitué un enjeu capital entre les différents acteurs et l'Etat algérien. Ce dernier a joué un rôle primordial dans ce domaine par les différentes politiques foncières qu'il a appliqué dans des contextes politiques, sociaux et économiques particuliers. L'Algérie a connu 4 politiques foncières : l'autogestion de 1963-1971, la réforme agraire de 1971-1981, la restructuration de 1981-1987 et la réorganisation de 1987 à nos jours (COTE, 1975).

Pour la Maroc :

Contrairement à l'Algérie, les terres de colonisation ont été récupérées progressivement sur une période de 17 ans (de 56 à 73). Toutefois, bon nombre de très grandes fermes coloniales ont permis, par recompositions et rachats successifs, la constitution d'une classe importante de notables ruraux. Dans les terres collectives, la politique foncière de l'Etat marocain ne semble pas entraîner un changement profond au niveau des tenures foncières héritées de l'époque coloniale. Les *arush* ou collectivités, dotées de la personnalité morale, sont propriétaires de ces terres sous la tutelle de l'Etat, alors que les chefs de famille n'ont qu'un droit de jouissance (BOURBOUZE et al, 1991).

Contrairement à la Tunisie, les terres collectives continuent d'être exploitées en collectif par le biais des coopératives pastorales, d'où une préservation de l'environnement.

Pour la Lybie :

Le fait que les terres de colonisation soient moins étendues que dans les autres pays maghrébins, a constitué un facteur qui a facilité la transition foncière dans ce pays. Ainsi, la majorité des anciens occupants avaient récupéré leurs terres.

En outre, les terres «sans maître» ont été repris par l'Etat dans un premier temps pour être ensuite soit concédées aux anciens *moujahidines* soit louées à long terme (BENACHINHO, 1970)

Depuis 1969, date du début de la politique «socialisante», une nouvelle po-

litique d'aide aux fellahs grâce à une politique hydraulique de grande envergure qui vise la satisfaction des besoins du pays en produits agricoles, a été mise en route.

2- LA POLITIQUE FONCIÈRE TUNISIENNE : historique et contexte socio-économique

La Tunisie, petits pays d'environ 10 millions d'habitants, d'une superficie de 164 150 km² dont 90 000 km² de SAU réparties ainsi (BEN SALAH, 1973) :

- 3 000 000 ha de terres collectives
- 850 000 ha de terres domaniales
- 1 000 000 ha de terres habous
- le reste terres melk

2.1. Complexité du régime foncier tunisien

■ Les terres privés melk

Ce régime désigne la propriété immobilière régie par le droit musulman de rite *malékite*. Celle-ci est assimilée le plus souvent par opposition à la propriété de l'Etat ou des tribus.

Ainsi, sont dites «*melk*» les terres régulièrement et traditionnellement acquises par achat ou donation, héritées ou vivifiées directement ou suite à un contrat d'association (*Mougharsa, Mouzarâa, Moussaquat...*).

A présent, trois types de propriétés pri-

vées peuvent être distingués à savoir :

- les terres qui sont immatriculées et enregistrées à la conservation foncière et dont les propriétaires disposent d'un titre bleu ;
- les terres non immatriculées, mais dont les propriétaires disposent d'un certificat de possession ou titre vert ;
- les terres dont les propriétaires ne disposent que d'un titre notarié dit titre arabe ou «*rasm*» beaucoup moins précis car ne mentionne pas généralement la superficie mais seulement l'origine de la propriété, ses délimitations et toutes les mutations survenues sur celle-ci.

■ Les terres domaniales

Elles constituent toutes les terres provenant :

- des différents protocoles d'accord de rachat franco-tunisien surtout pendant la période allant de 1956 à 1963.
- de l'application de la loi du 12 mai 1963 portant sur la nationalisation des terres appartenant à des étrangers.

- de la liquidation des «*Habous*» publics.

L'ensemble de ce patrimoine a été confié aux offices de mise en valeur (le premier crée en 1958) et surtout à l'office des terres domaniales crée en 1961, qui avait pour mission d'assurer la gestion des terres à vocation agricole, leur mise en valeur et leur reconversion

■ Les terres habous

Le terme «*habous*» implique l'idée

de retenir, il s'agit en effet d'une institution qui permet d'immobiliser pour l'éternité le statut juridique d'un bien. L'acte notarié par lequel le propriétaire constitue son bien en « *habous* » est appelé en arabe « *wakf* » du verbe « *wakafa* » s'arrêter. Il devient dès lors inaliénable, insaisissable et perpétuel (BESSIS, 1988)

Le « *habous* » trouve son origine dans le droit musulman et plus précisément dans la « *sunna* » (ensemble des dires du prophète Mohamed), mais le coran ne contient pas de texte qui confirme la loi du « *habous* ». C'est une pratique qui consiste à mettre ses biens à l'abri d'un pouvoir despotique et assurer l'usufruit aux descendants en leur interdisant la voie de l'aliénation.

En Tunisie, le recours au statut « *habous* » se trouve généralisé en périodes d'insécurité : Révolte de Ali Ben Ghedhahem en 1864, la famine de 1861 et surtout pendant la colonisation lorsque les gros propriétaires sont menacés d'expropriation par le pouvoir central.

Mais cette institution qui a rempli en partie son rôle politique car elle a permis de contenir les assauts de la colonisation des terres ce qui a eu pour conséquence de sauvegarder une partie des meilleures terres, n'a pas rempli ses fonctions économiques et sociales.

Sur le plan économique, le fait que ces biens étaient inaliénables les faisait échapper aux transactions et ne permettait guère à leurs ayants-droit d'accéder aux crédits pour la mise en valeur. Sur le plan social, le « *Habous* » constitue même une déviation des règles de suc-

cession en modifiant ces règles au profit des mâles .

■ Les terres collectives

La notion de terre collective est très ancienne en Tunisie, ses origines remontent aux époques les plus obscures de l'histoire du pays où l'insécurité désespérante interdisait toute forme privée de propriété. Elle est due aussi à des facteurs climatiques. On rencontre en effet la propriété collective surtout dans les régions steppiques là où les conditions naturelles sont défavorables au développement de la propriété privée. « L'individu isolé ne pouvait pas exploiter la terre dans ces régions arides car il n'a pas les moyens pour agir sur la nature, il est alors obligé de chercher des appuis, contraint de rallier un groupe » (ATTIA, 1977).

Il est clair que le problème d'appropriation des terres collectives s'est posé avec la colonisation. La législation foncière durant les périodes antérieures a porté essentiellement sur l'exploitation et non la propriété des terres.

La découverte des mines de phosphate à Gafsa et des ressources pétrolières au sud de la Tunisie a posé la problématique de l'existence d'une base juridique relative à la propriété du sous-sol. C'est ainsi que dès le début, l'administration coloniale n'a pas toléré que les tribus jalonnent à leur guise les parcours qui couvrent plus de la moitié de la Tunisie. Cette situation a poussé le pouvoir colonial à promulguer le décret du 30 décembre 1935 pour officialiser le statut des terres de jouissance des tribus après avoir procédé par la délimitation de ces terres en applica-

tion du décret du 14 janvier 1901.

Par le décret de 1935, l'administration coloniale a instauré le contrôle direct de l'Etat sur ces terres. Ainsi, les populations vivant sur ces terres ont assisté à la modification de leur statut juridique qui est passé d'une pleine propriété des terres en question à un seul droit de jouissance. La terre collective est en effet un fonds rural d'une extrême indivision, un bien insaisissable et imprescriptible appartenant, sous tutelle administrative de l'Etat, au groupement qui en jouit. La jouissance de ces terres est par conséquent collective.

Il a fallu attendre 1957 et dans une tentative de les sortir de leur immobilisme, pour voir le premier texte de l'état tunisien, il s'agit de la loi du 28 septembre 1957 modifiée par la loi du 21 juillet 1959 qui précise que le droit de jouissance collective doit sous réserve de certaines conditions être converti en droit de pleine jouissance.

2.2. Les politiques foncières depuis 1956

2.2.1. La période 1956-1960

La réforme foncière qui tendait à favoriser la propriété privée a porté principalement sur les propriétés *habous* et les terres collectives. Les *Habous* publics ont été abolis et intégrés au domaine privé de l'Etat par le décret du 31 mai 1956, quant aux *Habous* privés leur abolition a été assurée par le décret du 18 juillet 1957. Pour les terres collectives, et dans une tentative de les sortir de leur immobilisme, le premier texte de l'état tunisien a paru en 1957, il s'agit de la loi du 28 septembre 1957

modifiée par la loi du 21 juillet 1959 qui précise que le droit de jouissance collective doit sous réserve de certaines conditions être converti en droit de pleine jouissance. Par ces mesures législatives le jeune état tunisien vient consolider la privatisation foncière et l'exploitation individuelle des terres.

2.2.2. La période 1963-1969 : une tentative de réforme agraire

Pendant cette période, les structures agraires ont été complètement bouleversées et la politique agraire, comme toute la politique économique tunisienne, après le congrès de Bizerte, s'orientait vers le socialisme. D'ailleurs, pendant ce congrès organisé en 1963, le parti au pouvoir s'est vu changer de nom du parti du «Néo-Destour» au «Parti Socialiste Destourien» (PSD). Ce changement de cap a été concrétisé par la mise en place d'un projet coopératif pour le développement de l'agriculture qui a été considéré comme la condition première du développement de l'économie. Cette politique trace les grandes lignes d'une action concrète de développement de l'agriculture par la généralisation des coopératives sous toutes leurs formes, le développement prioritaire du centre et du sud et la constitution de zones de mise en valeur agricole. Ainsi, le projet "coopératif" prenait forme lentement mais sûrement.

Deux types de coopératives étaient distingués : coopératives de production et coopératives de service.

Les coopératives étaient organisées selon une structure administrative verticale complexe. Elles étaient réunies en

unions locales qui à leur tour formaient des unions régionales et l'ensemble débouchait sur l'union nationale, coiffée par le secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale. En réalité, le rôle des coopératives se limitait à la répartition des tâches et à l'exécution des plans et des ordres donnés par le secrétariat d'Etat à qui appartenait le pouvoir et qui nommait le directeur de chaque coopérative.

L'échec de l'expérience de collectivisation

Vu la faible dimension des propriétés des petits *fellahs*, l'apport des coopérateurs était inférieur à 50 %, l'apport domanial dans les coopératives était en moyenne estimée à 40 %, restaient 10 % constitués par les terres louées. Le plancher de 5 ha par coopérateur n'a pas été respecté, il aurait exclu 90 % des adhérents. A l'insuffisance des fonds apportés par les coopérateurs, s'est ajouté leur nombre élevé ce qui a rendu le problème de l'emploi un problème aigu. Au début de 1969, commença à circuler la rumeur de l'extension du secteur coopératif à l'élevage et aux terres des gros propriétaires qui n'avaient pas encore été touchées par les coopératives de production. Pris de panique les éleveurs se sont empressés d'abattre leur bétail ou de le vendre à prix dérisoire ce qui n'a fait qu'augmenter la pression et le mécontentement qui commençaient à prendre de l'ampleur.

Devant la gravité de cette situation, le gouvernement, et pour sauver son image, a décidé au mois de septembre 1969 d'inviter les coopérateurs à se

réunir en assemblées générales pour choisir librement de demeurer coopérateur ou de quitter la coopérative. La tenue de ces assemblées générales s'est soldée par une décision quasi-totale des coopérateurs de quitter les coopératives et par conséquent de restituer leurs propriétés. Ces assemblées ont été considérées par le gouvernement comme un référendum de refus de la collectivisation et donc du projet «socialiste»

2.2.3. La période 1970-1985 : le retour au libéralisme

Au lendemain de l'arrêt de la collectivisation, l'attribution privative ou « *Al Tamlik* » était l'option choisie par le législateur depuis 1971 (Loi du 14 janvier 1971). Elle vise la consolidation du droit de propriété de l'exploitant et l'octroi d'un titre de propriété lui permettant l'accès au crédit agricole. La procédure préconisée pour l'appropriation privée des terres collectives varie selon la vocation agricole des terres : les terres complantées, les terres nues non réservées au parcours, les terres de parcours. Le parcours collectif est délimité par une commission régionale dont les collectivités sont représentées, puis il est soumis au régime forestier.

2.2.4. La période d'après 1985 : le désengagement de l'Etat

Cette période est marquée par une accessibilité facile aux emprunts auprès des institutions monétaires internationales (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Ainsi, et pour poursuivre sa politique de satisfaction des besoins alimentaires de la population, la Tunisie a trouvé dans l'endet-

tement une solution immédiate pour sortir de la crise. Au milieu des années 80, et sous la pression des déficits et du besoin de négocier des financements externes nécessaires dans un contexte international de crise où l'octroi de crédits devient de plus en plus difficile. La Tunisie a été contrainte, comme d'ailleurs la quasi-totalité des pays du tiers Monde, d'appliquer une série de mesures à partir de juillet 1986 connues sous le nom de «programme d'ajustement structurel» (PAS).

C'est ainsi, et à l'instar de la plupart des pays du monde, que la Tunisie a choisi d'inscrire sa démarche dans la direction de l'initiative privée dans l'activité agricole et la ré-institution de la régulation économique par le marché. L'Etat producteur et tuteur cédera sa place à l'Etat régulateur.

3- PROCÉDURE ET BILAN DE LA PRIVATION DES TERRES COLLECTIVES DANS LES HAUTES STEPPES TUNISIENNES : cas de la plaine de Bled'amra-Gafsa

3.1. Les modalités d'attribution privée des terres collectives : Un long processus de désagrégation

La privatisation effectuée à partir de 1974 n'a pas été une opération improvisée, mais a été préparée de longue date par les partages anciens de 1890 et 1936.

3.1.1. Le partage de 1890

Les Populations nomades (appartenant à la tribu des H'mamma) faisaient la Trnashumance de travail (هطاية) au

Nord Ouset (فريقًا) pour s'approvisionner en céréales. Mais dès son installation, la colonisation et pour des raisons sécuritaires a œuvré pour freiner si-non contrôler au maximum les mouvements des populations nomades (feuille de route ou permis de déplacement exigé). Cette mesure c'est soldé par le tarissement de la source d'approvisionnement en céréales des populations. Ainsi, et pour faire face à cette situation, les différents conseils des notables des H'mamma «myad» décident en 1890 de partager les zones d'épandage «Felta» à part égal entre les chefs de famille.

3.1.2. Le partage de 1936

Le deuxième partage a coïncidé avec la deuxième délimitation des terres collectives (Partage entre les tribus) en application du décret du 30 décembre 1935 (première délimitation a été effectué, par des comités locaux, entre 1902 et 1912 en application du décret du 14 janvier 1901. Ce décret prévoyait la création d'un organe de gestion appelé «Conseil de gestion» (مجلس التصرف) pour assurer la gestion des terres collectives, qui vient remplacé une structure traditionnelle : le conseil des notable «le myad» (الميعاد), dont les membres sont désignés par les chefs de tribus. L'innovation dans ce décret concerne l'élection des membres du conseil des gestions par les chefs de famille y compris les femmes veuves.

3.1.3. Procès et polarisation sociale

- Les décrets de 1901 et surtout de 1935 ont déclenché une vague de haouz (appropriation). La terre est devenue une source de conflits et de procès ininter-

rompus : on ne se bat plus pour des animaux, mais pour la terre.

- Les dépenses énormes nécessitées par les procès ont joué un rôle déterminant dans la répartition des terres entre les tribus, mais aussi entre les membres de la même tribu.

Le partage des terres entre les membres de la tribu qui ont fait recours à la justice se fait selon la contribution de chacun d'eux aux frais du procès (Celui qui n'a pas participé est exclu).

3.1.4. Les partages de 1974 et des années suivantes

- La privatisation des terres collectives connue sous le nom de la politique de

l'apurement foncier a démarré théoriquement à Gafsa, comme partout ailleurs, en 1971 (loi du 14 janvier 1971). Dans la pratique la véritable année de démarrage est 1974.

- Dans un premier temps, les partages se fondèrent sur des levés parcellaires précis (Formule d'attribution par voie normale) réalisés par les topographes, mais si longs et si coûteux que très vite apparut la nécessité d'appliquer des procédures plus rapides.

- La formule d'attribution par voie accélérée est basée sur de simples enquêtes possessoires menées par les conseils de gestion aidés par un topographe.

Tableau 1 : Stratégie de partage des terres

Conseil de gestion	Composition		Date de création des conseils	Modalité de partage
	titulaire	suppléant		
1. Doualy	8	8	1946	Ihya
2. Ouled Bouallègue	13	13	1947	“
3. Ouled Mbarek	6	6	“	“
4. Ouled Haj Bouallègue	6	6	“	“
5. Ouled Ahmed Ben Saâd	6	2	1957	“
6. Ouled Ouhiba	7	7	“	“
7. Ouled Belgacem B. N'cib	6	6	“	“
8. Allim	10	10	“	“
9. Hanancha	6	6	“	Egalitaire
10. Nouael	4	4	“	“
11. Ouled M'nasser	10	10	“	“
12. Dhouaher	9	9	1958	“
13. Ouled Maâmar	8	8	1959	Ihya
14. Oudhainia	9	9	“	“
15. Redadia	3	3	“	“
16. Ouled Bousaâd	4	4	“	“
17. Ouled Ali	12	12	“	“
18. Ouled Moussa	8	8	1960	“
19. Souay	4	4	“	“
20. Ouled Chraïet	6	5	1961	“
21. Ouled Tlijane	4	4	“	“
22. Ouled M'hammed	4	4	“	“
23. Gfassa (Ouled Yagoub)	12	12	1962	“

Source : BEN SAAD, 2002

Les conseils de gestion ont appliqué 2 stratégies différentes comme le montre le tableau ci-dessous :

3.1.4.1. Le partage égalitaire

Il n'a été adopté que par 4 collectivités. Reprenant les bases qui avaient présidé aux partages anciens, les conseils de gestion ont comptabilisé les chefs de famille et ont procédé à un partage égalitaire. L'absentéisme des 3 collectivités : Nouael, Hanancha et Ouled M'nasser, qui ont regagné leurs terres d'origine à Sidi Bouzid, a gommé tout enjeu.

La collectivité des Dhouaher, formée par 2 ethnies les Dhouhaer H'mamma et Dhouaher el barbar, a choisi le partage égalitaire pour renforcer la cohésion du groupe.

3.1.4.2. Le partage fondé sur le droit de vivification «ihya»

C'est le cas le plus fréquent qui permet selon le droit musulman d'entériner les travaux de mise en valeur : La terre est à celui qui l'a vivifiée.

Or dans les faits ce sont les rapports de force politiques et économiques qui prévalent : Ceux qui avaient le plus de bras et de bêtes de trait ont accaparé le

plus de terres.

En effet, et dès le partage des années 30, quelques familles avaient déjà su tirer parti des circonstances, mobiliser leur force de travail et rassembler les capitaux nécessaires pour mettre en valeur des pans entiers du terroir. Jusqu'en 1974, et notamment dans les deux ou trois années qui ont précédé les nouvelles dispositions, cette vague de *haouz* (accapuration de la terre) animée par les *kbir* (notables) n'a fait que se renforcer.

A ce propos, ATTIA (1977) signale que «l'ampleur de la crise des sociétés paysannes tout au long de la seconde moitié du XIX siècle a provoqué l'appauvrissement d'une large partie de la paysannerie alors que les *kbir* en connivence avec un pouvoir central parasitaire dont ils étaient de plus en plus les intermédiaires élargissaient leur base économique aux dépens des autres membres de la *firgua*».

4. LES CONSÉQUENCES DE LA PRIVATISATION : la terre change de main

4.1. Tendance à la pulvérisation : Morcellement et Parcellement

Tableau 2 : Evolution du nombre des exploitations selon la taille en Tunisie (en 1000 unités)

Taille de l'exploitation	Enquête 1961-1962		Enquête 1994-1995		Taux d'évolution (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
- de 5 ha	133	41	251	53	+89
5 à 10 ha	73	22	92	20	+26
10 à - 50 ha	106	32	114	24	+7
50 à 100 ha	9	3	10	2	+18
> 100 ha	5	2	4	1	-20
TOTAL	326	100	471	100	+44

Source : Ministère de l'Agriculture, 1996

Tableau 3 : Evolution de la superficie des exploitations selon la taille en Tunisie (unité : 1000 ha)

Taille de l'exploitation	Enquête 1961-1962		Enquête 1994-1995		Taux d'évolution (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
- de 5 ha	318	6	471	9	+ 48
5 à 10 ha	531	10	643	12	+ 21
10 à – 50 ha	2275	44	2235	42	- 2
50 à 100 ha	583	11	645	12	+ 11
> 100 ha	1499	29	1301	25	- 13
TOTAL	5206	100	5295	100	+ 1.7

Source : Ministère de l'Agriculture, 1996

Avant le partage, l'exploitation appartenait à la famille et elle a gardé de ce fait son statut collectif ce qui l'a préservé de l'atomisation. Avec l'application de cette politique libérale la terre devient une propriété privée sujette au morcellement.

La lecture de ces tableaux montre que plus de la moitié des exploitations (53 %) disposent de moins de 5 ha et que ce taux passe à 73 % pour les exploitations de moins de 10 ha, alors que celles dont la superficie dépasse 50 ha ne représente que 3 % du total. En comparaison avec les résultats de l'enquête 1961-1962 nous constatons que la moyenne des superficies des exploitations a subi une nette régression du

fait notamment des partages successoraux. Ce phénomène est beaucoup plus marqué au niveau des petites exploitations de moins de 5 ha dont le nombre est passé de 133 000 unités à 251 000 soit une augmentation de 89 %.

En somme, nous assistons à un morcellement de la propriété se traduisant par une augmentation du nombre, de 95.7 % à 97 % et de la superficie totale, de 60 % à 63.2 % des exploitations de moins de 50 ha ; l'évolution étant très sensible notamment pour les exploitations de 5 ha ce qui nous permet de dire que le morcellement de la propriété est un des traits importants qui caractérisent les structures foncières depuis le début de la privatisation.

Tableau 4 : Structure des exploitations agricoles suivant la taille à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Nombre	%
< 10 ha	53	26.5
10 à – 50 ha	122	61
50 à 100 ha	19	9.5
> 100 ha	6	3
TOTAL	200	100

Source : BEN SAAD, 2002

Le dépouillement des enquêtes structure que nous avons effectué à Bled 'amra confirme cette tendance observée à l'échelle nationale.

Concernant les facteurs qui expliquent ces phénomènes, nous lisons dans le document publié par le ministère de l'agriculture intitulé «enquêtes sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995» ce qui suit : «il est à signaler que l'aménagement foncier qui a intéressé les terres collectives, la restructuration des terres agricoles domaniales et le partage des exploi-

tations par les héritiers constituent les principaux facteurs qui expliquent l'évolution importante du nombre des exploitations agricoles Evolution de la superficie des exploitations selon la taille en Tunisie.

La seconde caractéristique qui convient de souligner à ce niveau est le parcellement (démembrement des exploitations) parfois excessif. A l'échelle nationale, les résultats de l'enquête sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995 montrent ce qui suit :

Tableau 5 : Répartition des exploitations selon le nombre de parcelles en Tunisie (%)

Taille de l'exploitation	Une parcelle	Deux parcelles	Trois parcelles et plus
< 5 ha	63	24	13
5 à 10 ha	37	31	32
10 à – 50 ha	25	26	49
50 à 100 ha	18	25	57
> 100 ha	22	20	58

Source : Ministère de l'agriculture, 1996

De même les enquêtes effectuées à Bled 'amra confirme cette tendance du parcellement de l'exploitation agri-

cole, c'est ce que nous pouvons lire au tableau suivant :

Tableau 6 : Répartition des exploitations selon le nombre de parcelle à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Une parcelle	Deux parcelles	Trois parcelles et plus
< 10 ha	17	47.1	35.9
10 à – 50 ha	15	43.3	41.7
50 à 100 ha	4.3	26.1	29.6
> 100 ha	0	75	25

Source : BEN SAAD, 2002

La lecture de ce tableau montre qu'en effet, la structure foncière à bled 'amra est caractérisée par un parcellement poussé puisque 81 % des exploitations

sont constituées d'au moins deux parcelles. Il est à noter que ce parcellement ou démembrement n'est pas spécifique aux exploitations de petites tailles,

c'est une caractéristique généralisée à toutes les tailles des exploitations.

Mais, force est de constater que cette situation ne peut être appréciée de la même façon pour toutes les exploitations. En effet, le démembrement d'une exploitation de petite taille ne présente en aucun cas les mêmes inconvénients que le démembrement d'une exploitation de grande taille. Ainsi, dans les exploitations de petites tailles, le démembrement provoque entre-autre, une baisse de la production et un coût plus élevé des produits agricoles.

Maintenant, si nous revenons sur l'origine de ce parcellement, nous pouvons affirmer avec certitude qu'il trouve ses origines dans la stratégie adoptée par la population, qui était pastorale, et qui consiste à posséder la terre dans différents milieux pour exploiter leurs complémentarités et atténuer la variabilité climatique. A titre d'exemple, dans les zones bénéficiantes d'eau de ruissellement, puisque chaque ayant-droit voulait bénéficier de ces eaux, les parcelles attribuées ont généralement des formes géométriques allongées.

4.2. Tendances à la concentration : l'inégalité foncière croissante

L'application de la politique de privatisation a entraîné une restructuration du

patrimoine foncier dans le sens de la logique capitaliste à savoir accentuer la concentration des terres entre les mains de quelques gros propriétaires.

En effet, et depuis la promulgation de la loi de 1971 relative à la privatisation des terres collectives, la terre fait l'objet de transactions (achat et regroupement des parcelles cédées çà et là par les petits agriculteurs-éleveurs) entraînant une restructuration du patrimoine foncier dans le sens de la logique capitaliste à savoir accentuer la concentration des terres entre les mains de quelques gros propriétaires terriens.

Par ailleurs, et pour bien élucider ce sujet, nous examinerons en premier lieu les résultats des enquêtes sur les structures des exploitations agricoles (1994-1995) pour mettre en exergue la distribution des terres à l'échelle nationale, ensuite nous présenterons les résultats de l'enquête structure que nous avons menée à Bled 'amra.

Ainsi, il apparaît de l'examen des résultats des enquêtes citées en premier, une nette tendance à la concentration foncière comme le montre le tableau suivant :

Tableau 7 : Evolution de la superficie et du nombre des exploitations selon la taille en Tunisie

Taille de l'exploitation	Superficie (ha)	%	Nombre (1000 unités)	%
Moins de 5 ha	471	9	251	53
5 à 10 ha	643	12	92	20
10 à - 50 ha	2235	42	114	24
50 à 100 ha	645	12	10	2
100 ha et plus	1301	25	4	1
TOTAL	5295	100	471	100

Source : Ministère de l'agriculture, 1996

L'analyse des données de ce tableau montre l'importance des exploitations de taille moyenne (de 10 à 50 ha) qui couvrent 42 % des terres agricoles ainsi que celle des grandes exploitations (50 ha et plus) qui touchent 37 % des terres agricoles.

Mais ce qui saute aux yeux le plus est le profond déséquilibre dans la distribution de ces terres ; plus de la moitié des exploitants (53 %) détiennent des

exploitations de moins de 5 ha et gèrent seulement 9 % des terres, alors que 1 % des exploitants détiennent des exploitations de 100 ha et plus et gèrent plus du quart des superficies agricoles.

Regardons à présent si les résultats des enquêtes structure que nous avons effectué à Bled 'amra confirment ou infirment cette tendance observée à l'échelle nationale. Pour y arriver, nous présentons le tableau suivant qui résume la structure foncière à Bled 'amra.

Tableau 8 : Structure foncière à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Superficies		Propriétaires	
	Nombre d'ha	%	Nombre	%
Moins de 10 ha	346	6.6	53	26.5
10 à - 50 ha	2546	48.5	120	60
50 à 100 ha	1696	32.4	24	12
100 ha et plus	658	12.5	3	1.5
TOTAL	5246	100	200	100

Source : BEN SAAD, 2002

Ainsi, l'examen des chiffres et pourcentages indiqués dans les tableaux, nous permet de tirer les conclusions suivantes : 26.5 % des propriétaires, ayant moins de 10 ha, ne jouissent que de 6.6 % des terres ; alors que 13.5 % des propriétaires, ayant 50 ha et plus, jouissent de 44.9 % des terres. Cette concentration se lit visuellement sur le graphique.

Comparés aux chiffres des enquêtes sur les structures des exploitations agricoles en Tunisie (1994-1995), nous pouvons remarquer la même tendance à la concentration foncière, donc à l'accumulation des richesses dans les mains d'une minorité de grands rentiers de la terre.

4.3. Le marché foncier

Dans un système économique libéral, la terre est un bien marchand objet de transactions.

Jusqu'à une date très proche, la vente de la terre chez les H'mamma est considérée comme déshonorante. Après l'intégration de la région dans le système libéral (qui a engendré la dislocation des structures familiales élargies, les changements des valeurs et pratiques sociales et surtout la pauvreté qui frappe une masse paysanne de plus en plus grande), plusieurs paysans se sont trouvés dans l'obligation de vendre leurs terres pour survivre.

Les conséquences de ce fait sont capitales :

- Conséquences sociales : aggravation de la concentration ce qui a amplifié les disparités sociales et a favorisé la paupérisation des paysans
- Conséquences techniques et environnementales : la diversification n'est plus assurée dans les exploitations les plus exiguës d'où une désintégration de l'agriculture et de l'élevage ce qui peut aboutir à la non reproduction de la fertilité et donc à la dégradation des

ressources naturelles.

- Conséquences économiques: le capital foncier ne suffit plus à lui seul à garantir un revenu convenable
- Pour achever la description du marché foncier à Bled 'amra et pour avoir une idée sur l'origine sociale de ceux qui vendent et ceux qui achètent, nous présentons le tableau suivant que nous avons reconstitué à partir du dépouillement de l'enquête structure qui s'est intéressée seulement à la superficie vendue et la superficie achetée.

Tableau 9 : Structure des transactions à Bled 'amra

Petits propriétaires		Grands propriétaires	
Nombre de vendeurs	Nombre d'acheteurs	Nombre de vendeurs	Nombre d'acheteurs
32	0	1	11

Source : BEN SAAD, 2002

A la lecture de ce tableau, une chose saute aux yeux : les petits paysans vendent et les grands propriétaires achètent. En effet, 32 exploitants, soit plus du tiers des petits paysans (34 %) qui ont vendu leurs terres aux grands propriétaires. Nous sommes là devant un exemple concret du fonctionnement d'un marché foncier dans une économie libérale.

Ne dit-on pas que dans une économie de marché, la terre connaît un mouvement constant de vente et d'achat dont la résultante est la modification lente des classes sociales rurales ?

D'ailleurs, les effets pervers du marché foncier ont fait coulé beaucoup

d'encre. Parmi les nombreux chercheurs qui se sont intéressés à ce sujet, nous citons BARRIERE (1996), lisons-le : «il semble évident et les exemples le prouvent, que l'ouverture d'un marché foncier ne profite qu'aux plus puissants. Inévitablement, cela aboutit à générer une concentration. S'ensuit l'apparition du phénomène de paysans sans terre, qu'aucune loi ne peut éviter».

Un processus de concentration, résultat de l'intégration de la terre dans l'économie de marché, tend à réunir ce moyen de production entre les mains d'une minorité d'individus.

5. TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE DE LA RÉGION

5.1. Transformation des systèmes de production

Pour mettre en exergue la transformation des systèmes de production nous avons fait recours au dépouillement des 200 enquêtes réalisées.

Deux critères ont été retenus pour réaliser la typologie :

- La taille des exploitations
- La mise en valeur basée sur les puits de surface

En définitive, nous avons retenu trois types d'exploitations dont chacun est divisé en deux sous-types suivant qu'il y'a ou non une mise en valeur ce qui nous semble représenter d'une façon correcte les exploitations agricoles de Bled 'amra.

Type A : Familial de subsistance : Petites exploitations (< 20 ha) à revenu extra-agricole important

Sous-type A 1 : Les exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type A 2 : Les exploitations avec une faible mise en valeur par l'irrigation

Type B : Familial-Marchand : Exploitations moyennes (20-50 ha), Polyculture/Elevage

Sous-type B 1 : Les exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type B 2 : Les exploitations avec bonne mise en valeur par l'irrigation

Type C : Familial-entrepreneurial : Grandes exploitations (>50 ha) à gros revenus

Sous-type C1 : Les grandes exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type C2 : Les exploitations avec forte mise en valeur par l'irrigation

Les dynamiques des exploitations sont souvent diverses puisqu'elles diffèrent selon la situation familiale et son histoire.. Elles dépendent tout d'abord des objectifs du chef d'exploitation et de sa famille. Elle tient aussi aux moyens de production dont dispose l'agriculteur (le foncier, le bétail, la force de travail...), aux rapports entre ces moyens, et à l'accès qui en résulte aux différents terroirs du milieu exploité. Enfin, même placés dans les mêmes terroirs et disposant des même moyens, les exploitants peuvent mettre en place des stratégies variables. Dans ce contexte et au vu de l'analyse de la typologie des exploitations, nous pouvons dire que la dynamique d'évolution des exploitations n'est pas linéaire.

En effet, cette dynamique comporte beaucoup de facteurs de fragilité liés aux conditions physiques et d'incertitude ainsi qu'à l'environnement économique.

Face à ces contraintes, les exploitants-irriguants ont tendance à privilégier les spéculations les plus sûres même si elles sont les moins rentables. Les exploitants, et comme il apparaît dans la présentation des différents types, essaient d'adapter leurs systèmes de production aux risques. D'ailleurs, la

fragilité du secteur irrigué a poussé les exploitants à reconstituer leurs troupeaux dès que les revenus des produits végétaux le permettent. Comme dans beaucoup de « pays d'élevage », le troupeau tient lieu de capital et remplace le compte bancaire.

D'autre part, l'activité élevage est considérée comme l'activité la plus rentable et peut être aussi l'activité où les risques en périodes de sécheresse, sont moindres comparés à ceux de l'agriculture, dans la mesure où l'on peut se procurer les aliments de remplacement.

Or, une longue sécheresse peut anéantir plusieurs années de culture de jeunes arbres. Il faut insister ici sur le fait que le développement de la région ne peut se faire que dans une optique d'intégration de l'agriculture et de l'élevage.

Examinons maintenant la relation qui peut exister entre la privatisation des terres collectives et la dynamique des exploitations basée sur la mise en valeur. Nous pouvons affirmer avec juste raison que les conséquences de cette privatisation furent très différentes d'un type d'exploitation à un autre. En effet, forts de la sécurité apportée par le titre foncier, le fameux « certificat de possession » (annexe...), de nombreux propriétaires qui vivaient jusqu'à présent des revenus de leurs troupeaux et de la céréaliculture, mobilisèrent alors tout l'argent dont ils pouvaient disposer, vendirent notamment une partie ou la totalité de leurs troupeaux (décapitalisation) et se lancèrent dans la mise en valeur par le creusement de puits.

Beaucoup d'exploitations agricoles se

réorganisèrent ainsi autour d'un petit périmètre irrigué de un à deux hectares (cultures maraîchères et arboriculture), de céréaliculture en sec et d'un petit élevage ovin progressivement reconstitué à partir de la race algérienne à queue fine dite « *bergui* » qui a remplacé la race d'origine, la « Barbarine à grosse queue ».

Nous n'entrerons pas dans les détails de ces transformations, qu'il nous suffise de dire que les dynamiques d'évolution n'ont pas été les mêmes pour toutes les exploitations suivant leurs catégories.

6. L'ENVIRONNEMENT : Extension des emblavures céréalières, développement de l'oléiculture et surexploitation des parcours

L'action des nouvelles valeurs sociales (dislocation des structures familiales, disparition de la solidarité, égoïsme et individualisme), conjuguée à la pauvreté qui frappe une masse importante de paysans installés sur des exploitations exiguës, ne peut engendrer que des conséquences néfastes sur l'équilibre des écosystèmes de la région.

Ainsi, et sans procéder à des mesures fines de l'érosion éolienne et hydrique, que seul un géomorphologue est capable de réaliser, nous avons eu recours à deux méthodes différentes pour évaluer et estimer sommairement la dégradation des ressources naturelles à beld 'amra.

La première méthode consiste à une observation directe des phénomènes de dégradation que nous pouvons lire directement dans le paysage : ensa-

blement, ravinement, salification des sols et disparition du couvert végétal. Ensuite, un essai de détermination du stade de dégradation des parcours par l'inventaire des plantes indicatrices de désertisation dans une parcelle choisie dans la zone d'élevage. Toutefois, et avant de passer en revue les manifestations et les conséquences du déséquilibre morphologique, nous devons mettre l'accent sur les pratiques agricoles «inadéquates» qui se sont développées après la privatisation des terres collectives.

6.1. La mise en valeur basée sur la plantation des oliviers

Il va sans dire que le système de culture actuel est marqué par l'extension rapide de l'arboriculture aux dépens des terres de parcours. Sur le plan environnemental, la situation est très préoccupante. En effet, installé en dehors de ses limites écologiques (- 150 mm), l'olivier se heurte à des problèmes sérieux d'économie d'eau et d'érosion. Les techniques culturales relatives aux travaux du sol adoptées pour l'olivier, comme le labour conventionnel, se basent sur des passages fréquents au cours de l'année. Les exploitants considèrent que la complète destruction de la végétation naturelle dans les interlignes est nécessaire pour éliminer la concurrence en eau avec les oliviers. Or, cette technique est à l'origine de l'exposition du sol à des érosions accrues (éolienne et hydrique), causant l'ensablement des oliveraies le déchaussement des racines des arbres. En somme, nous pouvons dire que l'ensablement constitue une vraie

menace pour l'utilisation durable des ressources en terres. Nous l'avons vu sur le terrain, le degré d'ensablement de plus de la moitié des oliveraies de Bled 'amra est très élevé.

6.2. L'extension des emblavures céréalières et la mécanisation effrénée

Au début des années 1970, après l'abandon de l'expérience de collectivisation et la mise en œuvre de la politique de privatisation des terres, l'utilisation du tracteur s'est généralisée. Le remplacement de l'araire ou de la charrue à soc par la charrue polydisques a entraîné une érosion hydrique et éolienne importante. Les études entreprises au sein de l'Institut des Régions Arides de Medenine depuis 1983 ont permis de montrer que l'utilisation de la charrue polydisques provoque une perte en sol de 180 tonnes par hectare, pour un rendement en orge ne dépassant pas 3 quintaux par hectare ; en contre partie, l'utilisation de l'araire traditionnelle ne provoque qu'une perte en sol de 33 tonnes par hectare, soit presque 6 fois de moins, et le rendement en orge obtenu atteint 4.9 quintaux par hectare, soit presque 1.6 fois de plus (KHATTELI & AKRIMI, 1994).

En effet, l'extension anarchique des emblavures en dehors des zones traditionnellement réservées à cet effet, s'est faite sans tenir compte de la fragilité des sols et leur sensibilité à la désertification. Traditionnellement, l'utilisation de l'araire et de la traction animale permettait une production céréalière sans destruction des souches pérennes. Aujourd'hui, le travail du sol se fait presque exclusivement avec le

tracteur et la charrue polydisques. «Ce mode de travail du sol a des conséquences néfastes sur des sols sableux peu profonds.

En plus de leur pulvérisation excessive, les multiples passages de la machine aboutissent au tassement du sol et à un compactage des horizons plus profonds avec constitution de semelle de labour. Celle-ci limite la pénétration des racines, diminue la perméabilité du sol et réduit l'infiltration de l'eau» (HAMZA, 1994). Ces pratiques inadéquates ont eu de multiples conséquences sur les systèmes de culture, mais également sur la dynamique du système agraire. Nous pouvons noter :

- au niveau des systèmes de culture : une diminution des temps de jachère, une mise en culture de sols à faibles potentialités et par conséquent une baisse de la production agricole.

- au niveau des systèmes agraires : la baisse de la production a amplifié le phénomène d'abandon (46 % des paysans de bled 'amra ont choisi la route de l'exode) et l'augmentation de la surface cultivée a entraîné une disjonction entre système de culture et système d'élevage.

En plus, les manifestations du déséquilibre morphologique n'ont pas tardé à faire leur apparition :

- Des taux de ruissellement de plus en plus fort : le défrichement de la végétation, le surpâturage et le compactage des terres ont largement favorisé le processus de ruissellement aux dépens de l'infiltration. Il suffit d'une pluie de quelques millimètres, en quelques mi-

nutes, pour que se déclenche un ruissellement remarquable.

- Une intense dégradation du sol : Une utilisation humaine prédatrice des terres fragiles et des sols squelettiques n'a pas tardé à entraîner une dégradation qui concerne l'érosion, l'épuisement de la fertilité et la salification. L'érosion éolienne, qui va en s'amplifiant, se manifeste par de la déflation et de l'accumulation dunaire et se localise dans les zones à sols sableux. Les terres soumises à cette dynamique érosive voient leur fertilité baisser massivement par suite du départ des matières nutritives et des éléments fins.

6.3. La dégradation des parcours

L'accès à la propriété foncière privé et la mise en valeur ont entraîné une surcharge des parcours restants et par conséquent «une réduction du couvert végétal, une raréfaction des espèces appréciées, le développement et l'extension des espèces indésirables et indicatrices du surpâturage telles que *Péganum harmala* et *Atrctylis serratuloides*» (LAHRAOUI, 1986).

Ce fait est aggravé depuis que les éleveurs ne pratiquent plus la rotation des parcours.

Le système d'exploitation actuel est le pâturage continu ce qui ne permet pas de respecter la physiologie des plantes pastorales. En effet, celles-ci ont besoin d'une phase de croissance puis d'élaboration et de migration des réserves pour que les pousses ne diminuent pas de vigueur. Pour avoir une idée, la plus proche possible de la réalité, sur cette dégradation, déjà visible à

l'œil nu, nous avons essayé d'étudier la dynamique du couvert végétal de deux parcelles voisines : l'une d'un parcours privé exploité et l'autre d'un parcours collectif mis en défens. Les deux parcelles se trouvent dans la zone d'élevage et plus exactement dans la collectivité des Ouled Zid. La dynamique du couvert végétal est estimée selon une méthode simple. Il s'agit en effet d'une simplification de la méthode basée sur les points quadrat.

Le résultat de cette mesure nous a permis de signaler la présence d'une flore de dégradation ou espèces colonisatrices indésirables dans le parcours privé.

Les bonnes espèces pastorales rencontrées dans le parcours collectif mis en défens comme *Stipa lagasca*, *Plantago albicans*, *Helianthemum sessiliflorum*, *Helianthemum confertum*; sont remplacées dans le parcours privé et sous l'effet du surpâturage par «d'autres espèces liées à la dégradation des milieux sableux tels que *Astragalus armatus*, *Aristida pungens*, *Artemisia campestris* et *Cleome arabica*» (CHAIEB & ZAAFOURI, 2000).

Ainsi, les associations des espèces inventoriées caractérisent l'état de dégradation ou de désertisation. Une dégradation plus ou moins irréversible du couvert végétal, ce qui constitue la dernière étape vers la désertification, c'est à dire l'extension des paysages désertiques.

Ainsi, nous pouvons dire que la première conséquence de la privatisation des terres collectives sur les parcours est une dégradation, à la fois, quantita-

tive et qualitative. Ce sont les espèces les plus appréciées qui sont les plus menacées par la disparition.

La deuxième conséquence est une menace de la biodiversité. La richesse floristique est très faible dans le parcours collectif (11 espèces seulement) et encore moins dans le parcours privé où nous n'avons enregistré que la présence de 5 espèces seulement. La dégradation des ressources génétiques va bon train. La troisième conséquence de la privatisation est une diminution de la production pastorale. Sans être obligé de faire des mesures de la production en phytomasse aérienne, l'état des deux parcours permet d'imaginer une production pastorale très faible. Elle ne peut être, vu l'état des deux parcours et le niveau de dégradation atteint, qu'en deçà des estimations de la production moyenne des parcours naturels de la zone désertique tunisienne estimé à 600 kg de matière sèche par hectare (FLORET et al, 1986).

7- LES VALEURS ET PRACTIQUES TRADITIONNELLES : témoins des changements sociaux

7.1. Dislocation des structures familiales élargies

Jusqu'au début du XX^{ème} siècle, il existait encore des modes d'organisation économique qui associaient en une seule unité toutes les familles du «*lahma*» (lignage) regroupées en douar.

Ainsi, et après l'éclatement des *doaur* en *dar* (famille), c'est au sein de la famille que la lutte pour la vie s'installe aujourd'hui, les tensions se multiplient et de plus en plus les familles éclatent

et se rétrécissent. La taille de la famille se réduit d'année en année. Deux phénomènes accélèrent ce processus : la scolarisation et la prolétarianisation.

Primo, les jeunes exploitants, de plus en plus scolarisés, même s'ils ne rompent pas totalement avec la grande famille, tendent à constituer leurs propres foyers pour se ménager leur intimité conjugale. Les épouses, jeunes et scolarisées, elles-aussi, réclament, de plus en plus cette intimité.

Secondo, la prolétarianisation rapide qui a fait émerger un esprit de calcul mine le sentiment de fraternité qui fondait l'unité familiale et développe l'individualisme.

La première conséquence de la privatisation des terres collectives est de déposséder le groupe tribal de l'une de ses conditions d'existence, son pouvoir de défense du droit à la terre. La nouvelle politique foncière et sa conception de la propriété (privée au lieu de collective) a brisé ce pouvoir.

7.2. La solidarité aujourd'hui : mythe ou réalité ?

Nous pouvons dire qu'à Bled 'amra, plusieurs niveaux de stratification et de conflits, que nous pourrions ramener à trois essentiellement, ébranlent de plus en plus l'unité des groupes familiaux :

- la stratification sociale : les collectivités de Bled 'amra présentent une stratification sociale que ne peut masquer une solidarité sans signification réelle, mais servant simplement de justification pour maintenir une certaine cohésion du groupe au profit d'une strata sociale privilégiée. Cette dernière s'est

formée par le biais du partage basé sur le «*ihya*».

- la tension entre générations : en effet, l'inégalité flagrante au niveau du foncier a renforcé d'une façon générale les structures patriarcales. Or, le maintien de ces foyers patriarcaux qui regroupe en moyenne 6 à 8 personnes, représentent une sorte d'association pour apporter une solution à l'exiguïté des parcelles possédées et non l'expression d'un maintien des solidarités anciennes. Ces regroupements, de deux à trois générations, ne se font pas sans problèmes. Les jeunes ménages, qui tolèrent de moins en moins la vie d'austérité et de misère, aspirent de plus en plus au changement.

- les disparités culturelles : à cet ensemble d'inégalité au sein des collectivités s'ajoutent des différences d'ordre culturel entre les membres d'une même famille. Ainsi, les membres d'un même groupe familial se différencient par la disparité de leurs niveaux d'instruction, la variété de leur expérience de vie et de travail et par conséquent par la multiplicité de leurs cultures.

En guise de conclusion, nous pouvons dire que le poids de cette hétérogénéité s'observe aussi bien dans les techniques culturelles utilisées que dans les stratégies et les projets d'avenir. Dans un tel contexte, il est fort probable que la solidarité, même à son niveau le plus bas (le niveau de la famille), tend à disparaître. Le mouvement général, nous semble être plutôt orienté vers l'individualisme et l'égoïsme comme nous l'avons déjà signalé plus haut.

7.3. Les nouvelles stratégies matrimoniales : la libre expression des évolutions sociales

Nous avons voulu évoquer ce sujet par la relation qu'il a avec le patrimoine foncier et qui était prépondérante dans le passé. En effet, dans la société tribale, la tradition exige que la femme en se mariant ne quitte pas le groupe familial. En cédant sa fille à son neveu, l'oncle paternel ne renforce pas simplement les liens entre les membres de la famille patriarcale, mais assure aussi la conservation du patrimoine familial. Ainsi, les mariages endogamiques étaient presque la règle. Aujourd'hui, nous sommes en droit de poser la question suivante : la tradition endogamique a-t-elle changé depuis les mutations qu'a connue la région ?

Deux faits nous poussent à répondre à cette question par l'affirmative : la pauvreté et l'émigration. Ainsi, ces deux phénomènes sont à l'origine de l'instauration de stratégies matrimoniales d'un autre type que celui auquel ont été accoutumées les populations locales.

Dans une situation de pauvreté, le réseau des liens entre cousins et cousines laisse, de plus en plus, place à de nouvelles alliances matrimoniales exogamiques liées à la peur des mauvais jours, plus qu'au renforcement des liens de sang.

7.4. La prise de décision : déclin du pouvoir du chef de famille

L'analyse des mutations socio-économiques qu'a connue la plaine de Bled 'amra, nous permet de signaler le passage d'une situation caractérisée par

un pouvoir de décision monolithique, par l'unique revenu agricole et par un modèle de consommation au service de la reproduction des facteurs de production, à une situation où la production agricole n'assure plus l'autonomie matérielle de l'unité familiale, du coup nous assistons à une mise en cause du pouvoir de décision, une sorte de contestation de l'autorité des parents.

Aujourd'hui, et comme résultat de la politique foncière qui a causé la paupérisation d'une grande masse de paysans et sous le poids des mécanismes de l'économie de marché, le pilier principal de l'organisation de la famille traditionnelle, à savoir le pouvoir de décision est en voie de destruction. En effet, le modèle de consommation traditionnel est contesté par les jeunes, les aspirations de ces derniers sont extraordinaires, la production agricole ne constitue plus le revenu unique de la famille (la primauté est accordée au revenu extra-agricole) et donc le chef de famille n'est plus le détenteur de tous les facteurs de production de l'exploitation et par voie de conséquence du pouvoir de décision.

8- CONCLUSION

Compte tenu de l'état d'avancement de la politique de privatisation des terres collectives en Tunisie (75 % de terres privatisées), le débat concernant le maintien du statut collectif ou la privatisation des terres n'est plus d'actualité. Toutefois, nous considérons que l'expérience de privatisation des terres collectives à Gafsa, citée comme référence dans ce domaine, et les effets qu'elle a engendré sur tous les plans (écono-

mique, social et surtout écologique), pourrait guider les pouvoirs publics sur l'option à promouvoir avant de poursuivre l'application de cette politique foncière dans les régions retardataires du sud tunisien (Tataouine, Medenine, Gabès, etc.). Ceci permettra, à nos yeux, d'éviter les effets néfastes de cette politique, axée jusqu'à maintenant sur le côté juridique, dans des régions considérées parmi les plus fragiles de la Tunisie. En somme, la privatisation des terres collectives ne doit plus continuer à être conçue comme une démarche d'ordre purement juridique, mais elle doit prendre en considération tous les éléments du système. C'est à dire que le rôle de l'Etat en tant que législateur doit se fonder sur le principe d'assumer la responsabilité du contrôle et du suivi des rapports entre société et ressources en agissant, en premier lieu, sur les systèmes en pondérant, d'un côté, la part du régional et du global, de l'autre, celle du ponctuel ou sectoriel et de l'intégration entre les éléments du système ; et deuxièmement, en guidant les choix juridiques par la maîtrise des tendances et la définition des options économiques, socio-démographiques et écologiques.

La globalisation ou la mondialisation est une réalité de ce début du XXI^{ème} siècle, mais *«s'il faut penser globalement il faut agir localement»*, d'où la nécessité de la détermination des

échelles d'intervention. Il est tout à fait essentiel de développer des plans d'aménagements de l'espace qui prennent en considération la vocation de chaque unité de paysage. Il est nécessaire d'anticiper avant qu'il n'y ait plus que des solutions d'urgence à apporter. Les retombées de la politique de privatisation dans la plaine de Bled 'amra-Gafsa, ou à une échelle plus grande celui des Hautes steppes, constituent une expérience riche en leçons dont il faut prendre en considération pour stopper une progression jugée «catastrophique», pour l'environnement, dont les termes sont : dégradation, érosion, désertisation et désertification.

Toutefois, nous ne négligeons pas les difficultés que peut rencontrer l'agronome pour déterminer la vocation agricole ou pastorale des terres. En effet, mettre en culture ou développer n'est pas forcément mettre en valeur et valoriser ne veut pas dire passer une charrue. «Les terres cultivables et pastorales sont en effet difficiles à distinguer, du fait de leur origine commune comme terre de parcours» (MAHDI, 1997).

Il y a donc tout un travail à faire au niveau de la définition des vocations des terres qui passe forcément par la clarification de la limite de l'agricole dans le centre et le sud tunisien.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATTIA H. (1977) : *Les Hautes steppes tunisiennes : de la société pastorale à la société paysanne*. Thèse d'Etat, Université de Paris VII-Jussieu, 1977, 3 tomes : 192, 160 et 372 pages.
- BARRIERE O., (1996) : *Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le Foncier-environnement*. Thèse de Doctorat en Droit de l'Université de Paris I, novembre 1996, 685 p.
- BEN ACHINHOU A. (1970) : Régime des terres et structures agraires au Maghreb. Alger, 1970, 199 pages.
- BEN SAAD A. (2002) : *Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales. La privatisation des terres collectives dans la plaine de bled 'amra-Gafsa (Hautes steppes tunisiennes)*. Thèse de Doctorat, Université François-Rabelais de Tours, France, décembre 2002, 466 p.
- BEN SALAH H., (1973) : Les terres collectives en Tunisie. Tunis, Publication de l'Université de Tunis, Série de Droit et Economie, vol II, 1973, 70 p.
- BORBOUZE A. et RUBINO R. (Eds), (1991) : Terre collectives en Méditerranée. Histoire législation, usagers, modes d'utilisation pour les animaux. FAO/ Réseau Parcours (Italie), 1991, 279 p.
- CHAIEB M. et ZAAFOURI M. S. (2000) : L'élevage extensif facteur écologique primordial de la transformation physiologique du cortège floristique en milieu steppique tunisien. Options Méditerranéennes, Série A n° 39, CIHEAM/IAM Montpellier-ENFI Maroc, 2000, pp 217-222.
- COTE M. (1975) : Révolution agraire et espace rural : le cas des Hautes plaines de l'Est algérien. Annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS-CRESM/Aix-en-Provence, 1975, pp 127-184.
- FLORET CH., Le FLOCH E. et PONTANNIER R., (198) : La désertification en Tunisie présaharienne. ROMM 41-42, Aix en Provence, pp 291-326.
- HAMZA A. (1994) : Equilibre et déséquilibre dans quelques piémonts des Hautes steppes tunisiennes. Etudes méditerranéennes n° 18, CIEM Poitiers/UR-BAMA Tours, 1994, pp 47-60.
- KHATTELI H. et AKRIMI N. (1994) : Aménagement et lutte contre la désertification en Tunisie présaharienne. in : Désertification et aménagement. Cours des séminaires, 1993, Médenine (Tunisie)-Agadir (Maroc), Med-Campus n° 8, Edité par G. COUDE-GAUSSSEN et ROGNON CAEN, 1994, pp 173-182.
- LAHRAOUI L. (1986) : Télédétection des processus de désertification dans un territoire du Haut Atlas oriental marocain. in : Actes du Séminaire organisé dans le cadre du Projet-pilote de lutte contre la désertification dans le sud tunisien. Djerba

(Tunisie) du 24 au 29 novembre 1986, IRA Médenine/UNESCO/PNUE/MAB, pp 263-279.

-MAHDI M. (1997) : Le statut collectif des parcours entre le consensus de la collectivité et l'action individualisée. in : Actes du séminaire «Pastoralisme et foncier. Impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides», Gabès-Tunisie, 17- 19 octobre 1996, Options Méditerranéennes, Série A/n°32, pp. 31-38.

-MA/SCET (1986) : Etude de la superficie minimum d'exploitation viable. Région du Sud. Publication du MA/Direction de la production végétale, juillet 1986, 89 pages + annexes.

La gestion publique des ressources foncières : entre évaluation de la rareté et choix d'usages

Jean Sauveur AY et Claude NAPOLÉONE
INRA, UMR 1041 CESAER, Dijon, France
INRA SAD, unité Ecodéveloppement, Avignon, France

RÉSUMÉ :

La gestion publique des ressources foncières revient à faire le choix d'une ou plusieurs fonction(s), pour des espaces susceptibles d'avoir un certain nombre d'usages concurrentiels. Il s'agit de gérer une rareté relative issue de la concurrence entre des usages possibles d'un même lieu. Par exemple, l'oasis de Gabes est une zone agricole. Certaines franges peuvent être urbanisée pour permettre l'extension de la ville. En même temps, il est possible de recréer des périmètres irrigués ailleurs et d'y relocaliser la production agricole. Il n'existe donc pas, formellement, de rareté absolue de la terre pour la fonction de production de biens alimentaires. En revanche, le caractère emblématique de l'oasis littoral de Gabes rend irréversible la destruction de cet espace précis et génère une valeur sociale particulière que la collectivité doit prendre en compte pour réaliser son choix de gestion. Dans cette perspective, nous proposons une méthode issue de l'analyse économique qui permet à la fois de hiérarchiser des enjeux locaux et d'inscrire le dispositif dans une méthodologie à visée plus générale. Il s'agit de réaliser une analyse économique des carences de l'action publique eu égard aux finalités sociales exprimées. Un exemple pris au sein d'une région française (la Provence) illustre notre proposition : des politiques publiques cherchent à minorer l'impact de l'anthropisation sur la biodiversité alors que les zonages qui permettraient de protéger efficacement les milieux naturels sont plutôt éloignés des sources de perturbation (les villes). L'élaboration d'un consensus local sur la destination des espaces périurbain permettrait aux collectivités locales de participer à la mise en œuvre d'actions publiques efficaces.

Mots clés : Ressources foncières, rareté relative, gestion publique, analyse coûts/bénéfices, analyse des carences.

ملخص :

إنَّ التصرف العام في الموارد العقارية مرتبط باختيار وظيفة أو مجموعة من الوظائف لفضاء متعدد الإستعمالات. يتعلق الأمر في التعامل مع ندرة نسبية ناتجة عن التنافس بين الاستعمالات الممكنة للمكان الواحد. على سبيل المثال ، واحة قابس منطقة زراعية يمكن تحويل بعض أجزائها إلى مناطق حضرية من أجل توسيع المدينة مع إمكانية إنشاء مساحات سقوية في مكان آخر تستغل للزراعات الواحية. وبذلك لا يمكن

الحديث بشكل دقيق عن الندرة المطلقة للموارد العقارية.

بالمقابل فإنّ واحة قابس الساحلية بصفة خاصة لا يمكن إفسادها بهذا النحو نظرا لطابعها النموذجي ولقيمتها الاجتماعية الإستثنائية التي يجب أخذها بعين الإعتبار. ومن هذا المنظور منهاجا مستوحا من التحليل الإقتصادي يمكن من خلاله ترتيب الأولويات والرهانات المحلية وإدراج أسلوب العمل في منهجية أكثر شمولية. يتمثل الأمر في إنجاز تحليل إقتصادي لأوجه القصور بالإنجازات فيما يتعلّق بالأهداف الاجتماعية المعرب عنها. أما المثال الثاني الذي يخصّ منطقة «البروفاتس» الفرنسية يوضّح ما نقترحه من خلال هذه المنهج : هناك بعض السياسات العامة التي تهدف إلى التقليل من أثر التواجد الانساني على التنوع البيولوجي إضافة إلى الحرص على أن تكون المناطق الحساسة بعيدة عن المدن أين تتكاثر آثار التواجد الانساني. وبذلك فإنّ التوصل إلى إجماع محلي حول ما تؤول إليه الفضاءات المحيطة بالمدن ، من شأنه ان يمكن من إتخاذ إجراءات فعالة.

كلمات مفاتيح : موارد عقارية ، ندرة نسبية ، تصرف عام ، تحليل الكلفة والربح ، تحليل القصور

Les auteurs tiennent à remercier MM. Marwen Moussa et Naoufel Mzoughi pour leur traduction.

1-INTRODUCTION

La régulation publique des ressources foncières dans les pays du pourtour méditerranéen est très marquée par un recours aux dispositifs zonaux. Le zonage sous entend nécessaire de séparer physiquement des usages ne pouvant coexister sans coût social : les industries polluantes et le logement, mais également les milieux naturels et l'urbanisation ou l'agriculture.

Dans leur période moderne, schématiquement, les états ont utilisé les zonages opérationnels¹ dans trois types de politiques : tout d'abord les politiques urbaines où les ressources foncières sont soit destinées à organiser la ville, soit de nature à fournir des aménités paysagères ou récréatives (parcs,

¹ Nous appelons «zonages opérationnels», les outils permettant la mise en œuvre de politiques destinées à gérer la ressource foncière ou son usage. Nous voulons ainsi faire une différence avec toutes les délimitations administratives qui relèvent de l'organisation de l'Etat et dont nous ne parlons pas dans notre document.

jardins, forêts périurbaines...), soit de nature à organiser des réserves pour l'urbanisation à venir. Puis les politiques agricoles où les ressources foncières sont principalement envisagées sous l'angle de la disponibilité en sol ; plus récemment sous l'angle de l'effet du processus productif sur l'environnement (les mesures agri-environnementales par exemple, en Europe). Enfin, les politiques dédiées à la gestion environnementale (parcs, réserves...) où le foncier est abordé en terme d'espace fonctionnel sur lequel les usages doivent être contrôlés. De nombreuses autres politiques ont des effets sur la gestion des ressources foncières (prêts bonifiés pour l'accession à la propriété, politiques sur la qualité de l'eau, etc.). Ne concernant pas directement, dans leurs objectifs structurants, l'allocation du sol entre usages et usagers, nous ne les envisagerons pas ici.

Un zonage correspond à la définition

simultanée d'une délimitation spatiale et d'un ensemble d'usages autorisés du territoire et/ou d'un encadrement des pratiques existantes. Les justifications affichées tiennent majoritairement (pour simplifier) à rendre l'allocation et l'usage du sol plus conforme à l'intérêt public. Cela signifiant de manière implicite que les choix individuels, seuls, ne permettent pas d'obtenir cette situation (il est fondamental d'avoir à l'esprit qu'un zonage, sous son angle économique du moins, se définit par rapport à des décisions individuelles). Généralement un usage principal est alloué à l'espace zoné (un périmètre irrigué, une réserve naturelle...). Le dispositif est performant, dès lors que l'on cherche à protéger un espace voué à un usage principal et dont les échelles géographiques ne sont pas très étendues (un zonage urbain sur la ville, une réserve naturelle pour protéger un espace remarquable...). Dans l'hypothèse où les concurrences d'usages sont multiples et les échelles tendent vers le global, le consensus est plus difficile. Une des voies de résolution de ce dilemme est d'organiser l'émergence d'un consensus permettant de hiérarchiser les milieux et les usages afin de légitimer une décision publique potentiellement contraignante². La principale difficulté est que cette hiérarchisation doit être issue d'une réflexion sur l'allocation du sol qui ne peut se faire sans une identification relativement complète des caractéristiques physiques et sociales de la ressource, et historiquement contextualisé.

2 Une autre voie est la décision autoritaire. Nous ne la considérerons pas dans notre travail.

Nous observons ainsi que de nouvelles raretés se font actuellement jour, non pas d'une manière absolue (la terre agricole dans le monde, par exemple), mais d'une manière relative eu égard aux fonctions assurées et aux concurrences d'usage localisées (la terre agricole en périphérie des villes pour les marchés locaux). En outre, cette forme de rareté relative (spatialisée et d'échelle variable) revêt une dimension d'enjeu social à travers la question de l'irréversibilité (destruction d'un écosystème non reproductible, urbanisation d'une terre agricole...).

Ce document a pour objectif de montrer qu'il est possible de mobiliser l'analyse économique pour traiter des politiques de gestion de la ressource foncière et de leur évolution souhaitable. Il tend en particulier à expliciter une nécessaire conceptualisation des problèmes sous-jacents, à la fois pour traiter avec la complexité de l'objet « sol » et pour assurer une cohérence spatiale et temporelle aux prérogatives suggérées. L'analyse économique est, ici, utilisée comme un éclairage permettant de synthétiser l'action publique et d'en évaluer l'efficacité sociale. Dans une première partie, nous présenterons plus en détails les fondements économiques d'une discussion sur l'allocation de la terre. Nous insisterons en particulier sur une définition de sa rareté, sachant que le zonage est considéré comme un outil de gestion de cette rareté. Dans une seconde partie, nous rentrerons plus en détails dans quelques préconisations économiques pour une gestion efficace de la rareté. La troisième partie évaluera la distance existante entre

les objectifs des actions publiques et les formes de leurs mises en œuvre en nous situant dans le champ de *l'analyse des carences* («*Gap Analysis*») et en illustrant notre propos par l'exemple d'une région française (la Provence). La quatrième partie conclut.

1- LA RARETÉ RELATIVE DES RESSOURCES FONCIÈRES.

Le foncier peut être défini comme une surface³ caractérisée par le (ou les) mode(s) d'appropriation, d'usage ou de dévolution du sol et des ressources naturelles, semi-naturelles ou anthropiques associées, ainsi que par l'organisation spatio-temporelle du (de ses) mode(s) de régulation. Le sol en est le « milieu physique » (Thiébaud 2006). Il est un bien échangeable, le support d'une agriculture et d'un habitat naturel, sa structure participe aux paysages que son artificialisation peut dégrader (logements, voies de circulation). C'est également l'assiette juridico-administrative du cadastre et autres entités non administratives (ilots culturaux⁴). Dans une recherche de cohérence et d'évaluation des politiques associées, nous considérerons le foncier comme une ressource naturelle qui remplit des fonctions valorisées par la société (fonctions environnementales à relier aux «services écosystémiques» du Millennium Ecosystem Assessment, 2003). C'est-à-dire que nous optons pour une

approche anthropo-centrée évaluant les dispositifs au regard des services rendus à la société et les conditions de leur compatibilité avec les pratiques et les intérêts privés ou sociaux en jeu. Il s'agit d'un parti pris alternatif à des approches basées exclusivement sur le caractère identitaire ou sentimental des lieux de vie ou des activités utilisatrices du sol, ou encore des approches naturalistes reposant sur le seul objectif de préservation des espèces ou des milieux naturels. Cet accord sur le statut du sol est nécessaire pour organiser l'analyse, sans néanmoins être directement opérationnel du fait d'une relative subjectivité des critères de choix. En effet, en tant que ressource non reproductible, la valeur théorique d'une unité de terre est une combinaison de sa rareté physique (la quantité de terre est limitée à l'échelle de la planète) avec l'importance qu'accorde la société pour les fonctions qu'elle remplit (habituellement évaluée en consentement à payer total incluant l'usage et le non usage). Ce qui ne semble pour l'instant qu'une remarque abstraite sur la valeur de la terre (et presque tautologique), apparaît déterminant dès lors que l'on traite de son allocation et de l'action publique afférente. Ricardo (1815) et von Thünen (1826) nous ont enseigné qu'en tant que ressource naturelle préexistante à l'homme, l'hétérogénéité des sols (ce qui varie entre les unités de sol) est déterminante pour son allocation, tant d'un point de vue positif que normatif. Leur approche concerne principalement la fonction alimentaire de l'usage agricole, prédominante à l'époque et les différences

3 La notion de surface doit être entendue de manière non restrictive ; elle ne se limite pas à la surface visible et possède par exemple une épaisseur.

4 Un ilot cultural est constitué d'un regroupement de parcelles contiguës, entières ou partielles, homogène du point de vue de la culture, de l'histoire culturale (successions de cultures et apports de fertilisants) et de la nature du terrain.

d'aptitudes des sols sont considérées en regard de leur localisation et/ou des prix de marché des denrées produites. Ces deux auteurs ont autant contribué à l'analyse économique des problèmes fonciers qu'à la théorie économique prise dans sa globalité. Toutefois, leurs visions de l'hétérogénéité du sol méritent d'être mises en regard avec les dynamiques contemporaines qui prévalent à l'allocation des ressources ; leur cadre d'analyse peut notamment être rénové dès lors que l'on recherche à expliquer le découpage des politiques foncières actuelles. Nous proposons d'utiliser la notion de rareté : une des légitimations de l'intervention publique sur un espace est sa rareté ou la rareté de la fonction qu'il supporte. La rareté originelle des auteurs classiques prend alors un nouveau sens dès lors que l'on considère que les différences d'aptitudes ne sont pas simplement inhérentes à des caractéristiques physiques mais revêt une dimension sociale qui est à même de distribuer différemment les aptitudes physiques des sols. C'est à dire que nous considérons le lien entre l'hétérogénéité des unités de sol et la fourniture des fonctions valorisées par la société. Dans cette perspective, comment pouvons-nous représenter simplement les déterminants de la demande sociale concernant une fonction particulière d'un sol localisé à un endroit précis ?

Les fonctions remplies par l'espace en général et la terre en particulier sont nombreuses : récréatives, supports d'infrastructures terrestres de transport, fonction énergétique... Pour simplifier, considérons trois fonctions majeures de la terre : produire des denrées alimen-

taires, supporter des habitations et accueillir de la vie « naturelle ». Chaque fonction ordonne différemment les unités qui composent la quantité totale de terre disponible. La production de denrées alimentaires considère une fertilité que nous qualifierons d'agronomique (minéraux, matière organique, etc.), un climat adapté, la localisation des structures agricoles ou des marchés. La construction de logement considère des distances physiques (aux emplois, aménités naturelles, etc.), la structure des sols, la topographie ainsi que la distribution de la demande immobilière (le voisinage, présent et futur). Enfin, les écosystèmes se distribuent en fonction de l'environnement pédo-climatique de chaque point d'un paysage. Par cette énumération non exhaustive, nous pouvons montrer que chaque fonction remplie par un usage des sols (ou ce qui peut-être caractérisé de non-usage) admet son propre gradient d'hétérogénéité.

En outre, les attributs des sols, pourtant à la source du gradient d'hétérogénéité agricole, sont modifiables et peuvent être choisis. A titre d'exemple, par le drainage ou l'irrigation, les choix humains influent sur la mise à disposition de l'eau, un attribut important de la fertilité physique des sols. Des intrants chimiques ou organiques peuvent se substituer à la fertilité naturelle. L'utilisation de serres peut modifier le climat auquel les cultures sont soumises. Des travaux de terrassement permettent de contenir les effets néfastes de la topographie, de même que la construction de routes permet d'amoinrir l'effet d'éloignement des parcelles... La

modification des sources de l'hétérogénéité implique une intervention (en général un investissement) mais certaines évolutions des techniques ou des préférences sociales modifient également l'effet de l'hétérogénéité du sol sur les fonctions qu'il remplit, et cela sans aucune modification de la ressource (Reboul, 1977). Toujours dans le domaine des exemples, les terres de bonne qualité autour de Paris au Néolithique étaient les terres sableuses qui accueillent aujourd'hui de la forêt. Les bonnes terres d'aujourd'hui (limoneuses) étaient alors trop dures à travailler. Dans le même ordre d'idées, des territoires français qui assuraient difficilement leur fourniture de biens alimentaires à cause de sols peu productifs présentent aujourd'hui une activité agricole économiquement puissante par la production de vins de qualité.

Enfin, la rareté de la terre est également déterminée par les fonctions que la société lui attribue et en particulier à l'échelle à laquelle la fonction se réfère. Pour une fonction environnementale tel que le maintien d'une biodiversité suffisante sur la Terre, la rareté de la biodiversité contenue sur et dans une parcelle ne peut s'appréhender indépendamment de la totalité des espaces accueillant de la vie. De même, la production de calories pour nourrir l'humanité, posée sous cette forme, se pose à l'échelle mondiale. Par contre, d'autres attributs des sols ont une rareté relative plus localisée tels qu'un paysage pour la fonction esthétique qu'il remplit dans un certain voisinage, la production de produits frais, etc.

Il n'y a donc pas d'hétérogénéités du sol pouvant être réduites, dans une vision « naturaliste », à des contraintes naturelles implicitement stables s'imposant aux sociétés humaines. De fait, à notre sens, il est illusoire de déterminer d'une manière centralisée et atemporelle les qualités relatives des sols et d'en conclure un mode de gestion unique au niveau d'un pays ou d'une région. Autrement dit, il faut considérer l'hétérogénéité du sol dans sa forme évolutive et localisée.

Considérant la taille des pays et la complexité des situations, la solution opérationnelle est à trouver dans une approche socio-économique permettant l'émergence d'un consensus sur les contraintes associées à l'usage des ressources foncières.

2- LA GESTION DE LA RARETÉ RELATIVE

Comment allouer le sol à des usages alternatifs (et potentiellement des usages) qui remplissent des fonctions influant sur l'état de la société elle-même ? Nous analyserons ici quelques mécanismes économiques associés à l'utilisation du zonage comme politique de gestion de la rareté relative et nous verrons en quoi l'appréhension de la rareté est susceptible de modifier les préconisations de gestion. Dans cette perspective, nous ne discuterons pas de la pertinence du zonage face à d'autres instruments de politiques foncière (la fiscalité différentielle, la création de marchés des droits à établir un certain usage du sol, etc.).

Nous aurons un point de vue écono-

mique pour aborder les propriétés d'un zonage efficace. Le recours au zonage nécessite la transcription des objectifs affichés par les politiques, en termes d'encadrement de l'usage des ressources foncières. L'analyse théorique présentée dans cette section montre comment s'articulent les choix dans l'allocation du sol (dont le zonage en est la composante considérée « publique ») avec les fonctions qu'il remplit. Nous verrons en particulier que même placées dans un cadre simple de raisonnement⁵, les particularités de la ressource impliquent des conséquences non triviales que les décideurs doivent connaître. Nous présentons une série de caractéristiques importantes issues du fonctionnement des marchés fonciers ; importantes notamment au regard d'effets pervers qu'elles peuvent entraîner lorsqu'elles ne sont pas prises en compte.

La place que tient la rareté relative dans les mécaniques économiques décrites est un paramètre déterminant du choix public. Si nous considérons un zonage à un moment donné comme une obligation de maintenir ou convertir un ensemble d'unités de sol dans un certain usage, nous pouvons définir son coût brut (la somme des gains issus des usages qui auraient prévalu sur les parcelles concernées en l'absence de zonage) et son bénéfice brut (la somme des gains associées à l'usage stipulé par le zonage sur les parcelles concernées).

⁵ Ne pouvant sérieusement prévoir l'état des technologies, moyens de transports, pratiques agricoles ou standard d'habitation à un horizon temporel en adéquation avec ce que la durabilité sociale nécessiterait, nous situons notre discussion dans la période récente en postulant que la plupart des mécanismes décrits possèdent une relative invariance.

Cette présentation simplifiée permet de retrouver l'approche en termes de coûts/bénéfices, un des standards de la théorie économique, qui servira de référence à la discussion.

Pour un objectif défini en terme de production agricole, de logements individuels ou de conservation de la biodiversité (entre autres objectifs envisageables), une règle simple pour l'établissement du zonage consiste à partir de la parcelle présentant la plus haute contribution à l'objectif pour une unité de coût (celle qui présente le rapport coût/bénéfice le plus haut), puis aller en décroissant jusqu'à que l'objectif soit atteint. La simplicité de cette règle en fait un cadre d'analyse efficace et très utilisé de la décision publique. Elle constitue, pour nous, un point de départ intéressant, mais qui présente toutefois des limites :

Une telle règle peut contribuer à préserver des espaces non menacés et de manière symétrique à négliger des espaces menacés. L'évolution des choix dans l'usage des unités de sol en dehors du zonage peut venir contrebalancer les objectifs initiaux affichés (Costello et Polasky 2004).

De plus, si l'on suppose que le zonage à un effet sur les probabilités de conversion des parcelles non concernées par lui, cet effet est encore plus important puisqu'il contribue lui-même à la conversion de parcelles qui étaient en adéquation avec les objectifs initiaux mais qui n'avaient pas été sélectionnées.

L'analyse coût/bénéfice ne prend pas en compte les ajustements par les prix

et en particulier le prix des terres. En décidant de restaurer une parcelle agricole en habitat naturel ou en obligeant des pratiques culturales moins intensives, le zonage a de grandes chances de diminuer la production agricole (le principe peut être valable entre d'autres usages du sol, voir Armsworth et al. 2006). En présence d'une demande en produits agricoles donnée ou croissante dans le temps, cela va avoir pour effet d'inciter la mise en production de terres non cultivées avant le dispositif. Ici encore, cela peut produire un zonage contre productif si les espaces naturels converties étaient d'un intérêt majeur.

Enfin, l'analyse coût/bénéfice telle qu'elle a été présentée ne prend pas en compte les relations de voisinage qui existent entre les parcelles. Elles peuvent être de deux ordres : soit le bénéfice (ou le coût) retiré d'un certain usage sur une parcelle dépend du nombre de parcelles qui ont cet usage dans son voisinage proche, soit le bénéfice (ou le coût) retiré d'un certain usage sur une parcelle dépend des autres usages dans son voisinage proche. Pour la première possibilité nous pouvons penser à l'intérêt de conserver des espaces agricoles homogènes avec de grandes parcelles facilitant le travail mécanique ou à conserver des zones naturelles d'un seul tenant afin de ne pas limiter les déplacements d'espèces et par là même leurs adaptations possibles (Lewis et al. 2009). Pour la deuxième possibilité, nous citons comme exemple le rôle des paysages agricoles ou naturels pour le cadre de vie résidentiel (Irwin et Bockstael 2002).

Utilisons les limites de l'analyse coût/bénéfice présentées pour analyser les différentes stratégies de zonage : tout dispositif n'intégrant pas (i) la dynamique de l'usage du sol, (ii) les rétroactions des marchés ou (iii) les relations spatiales, peut être amélioré.

- Un premier élément d'amélioration tient à la nécessaire exhaustivité du zonage. C'est à dire un zonage qui prenne en compte l'ensemble des espaces existants à l'échelle de l'action publique. Par exemple, un zonage communal doit prendre en compte les conséquences d'un choix localisé sur une partie de la commune, sur les autres types d'espaces répartis autour. Même s'il est impossible de contraindre des usages à des échelles très étendues, tendre vers l'exhaustivité permet de limiter les effets (i) et (ii).

- Deuxième point, l'échelle pertinente de considération pour la fonction d'intérêt détermine l'ampleur des effets (i), (ii) et (iii) dans l'espace. Sur des marchés locaux de produits agricoles ou avec un marché résidentiel attiré par un élément local, les effets pervers s'établiront à proximité. Face à des fonctions remplies à l'échelle mondiale, les effets pervers peuvent s'établir dans d'autres pays.

- Un troisième et dernier point tient à la corrélation des dimensions d'hétérogénéités telles que nous l'avons vu. L'ampleur des effets (i) et (ii) est proportionnelle à la valeur que les unités de terre considérées possèdent en terme d'usage prohibé. Pour reprendre l'exemple de conversion d'une parcelle agricole en habitat naturel, la ré-

troaction de marché sera d'autant plus forte que les rendements de la parcelle concernée étaient élevés. La stratégie de zonage diffère selon que les terres agricoles qui sont menacées par l'artificialisation sont productives ou pas. De même pour la qualité des écosystèmes qui sont menacées par la production agricole.

3- UNE APPLICATION EN MÉDITERRANÉE : les enjeux environnementaux en Provence

Lorsque l'on ne dispose pas de données formalisées susceptibles de rendre compte des valeurs sociales affectées à chaque fonction potentielle du sol, une des voies d'analyse est de considérer que les attendus exprimés par la politique publique existante rend compte des valeurs sociales. L'expression des actions issue de cette politique peut alors être comparée à des connaissances scientifiques produites par ailleurs. Nous nous référons aux analyses dites de carences (*gap analysis*), bénéficiant actuellement d'une importante production académique. Les analyses de carences qui sont réalisées autour de la question de la préservation des ressources naturelles, s'articulent généralement autour de politiques zonales telles que les réserves naturelles (Oldfield et al. 2004). C'est à dire des dispositifs permettant de hiérarchiser des lieux dont il est possible d'exclure un usage ; bien souvent l'urbanisation. Or, dès lors que l'on considère les espaces banals et particulièrement ceux sous influence urbaine, ces exclusions ne sont plus possibles. Cela reviendrait à obérer tout développement social et

économique et cela induit l'apparition d'effets néfastes (i), (ii) ou (iii). Il faut donc se doter d'une doctrine qui permette de caractériser et hiérarchiser des espaces banals hétérogènes.

Prenons l'exemple des milieux semi-naturels soumis à influence urbaine, en Provence (France).

Que dit la politique française de protection de l'environnement ? Elle rend compte de l'importance sociale que revêt l'arrêt de l'érosion de la biodiversité au sein d'un corpus légal national très fourni (stratégie nationale de la biodiversité, Grenelle de l'environnement, charte de l'environnement au sein de la constitution française... en contrepoint de dispositifs internationaux dont la France est également signataire comme la convention de Rio (Nations Unies, 1992), le Millenium Ecosystem Assesment (Nations Unies, 2005), la directive habitat (Conseil de l'Europe, 1992)). Nous pourrions en résumer un de ses principaux objectifs par la minoration des perturbations des écosystèmes par l'activité humaine.

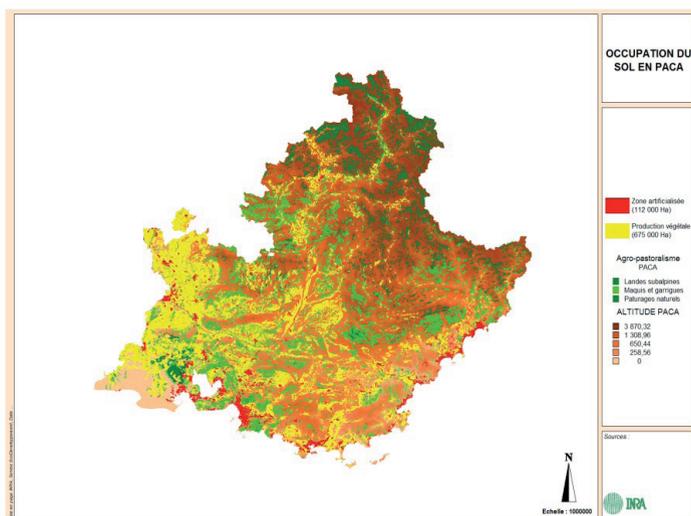
Que savons nous de la distribution de la biodiversité en Provence ? Les écologues montrent que le littoral méditerranéen accueille 80 % de la biodiversité française (Médail et Quezel, 1997) ; sachant que la Provence est, en même temps, une des régions connaissant un rythme d'urbanisation du littoral parmi les plus soutenu du pays (Dumas et al. 2005).

Nous pouvons donc nous interroger sur la localisation des zonages opposables aux tiers susceptibles de protéger la biodiversité existante. Sont-ils loca-

lisés sur les espaces où les enjeux sociaux sont les plus forts ? Considérons la géographie de la Provence. Il s'agit d'une région comptant environ 5 millions d'habitants, pour une superficie de 31 400 km². Elle est marquée par la frange sud du massif alpin et bordée par le littoral méditerranéen. L'agricul-

ture y occupe une place importante, ainsi que les milieux naturels. L'urbanisme occupe une superficie somme toute modeste et concentrée sur le littoral. L'organisation spatiale des usages paraît donc relativement harmonieuse (carte 1).

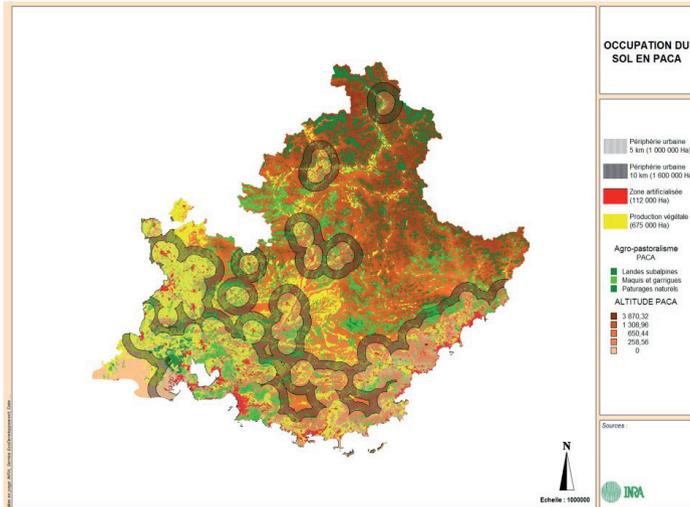
Carte 1 : Occupation du sol en Provence.



Toutefois, sachant que l'influence urbaine perturbe les écosystèmes au delà des limites des constructions elles mêmes (par fréquentation, pollution, destruction directe... voir Tatoni et al. 2004), faisons l'hypothèse que cette

perturbation s'étend sur 10 kilomètres au delà des dernières constructions des villes de plus de 10 000 habitants. Dans cette hypothèse, la quasi totalité des milieux naturels littoraux est susceptible d'être perturbée (carte 2).

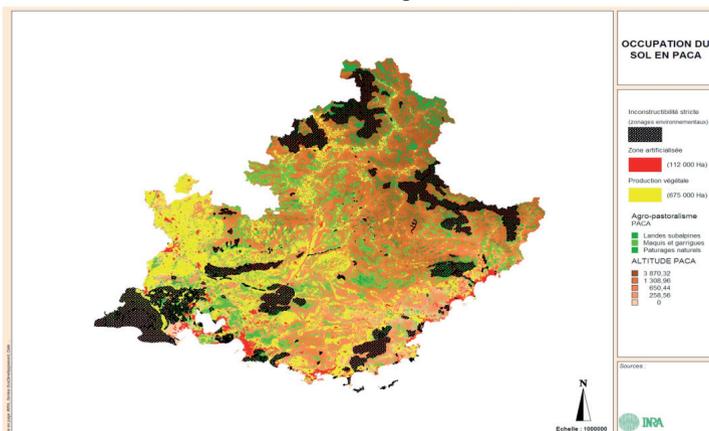
Carte 2 : Périphérie urbaine à 10 Km.



Cet état de fait, en référence aux considérations précédentes et à l'échelle de la Provence (il n'en est pas nécessairement de même à l'échelle nationale), s'illustre par une corrélation positive entre le gradient urbain d'hétérogénéité et le gradient de biodiversité. Cette corrélation positive s'exprime par une valorisation du littoral pour les deux fonctions. En conséquence,

pour minimiser les effets néfastes de type (i), les dispositifs publics de protection de la biodiversité devraient être spatialement focalisés sur les zones à enjeux que sont les espaces périurbains ou connaissant les plus fortes pressions urbaines. Or, ils sont majoritairement localisés dans des zones éloignées des centres urbains (carte 3).

Carte 3 : Zones strictes de protection, en Provence.



Cette distribution est évidemment compréhensible. Il a été socialement plus acceptable d'exclure un usage dans une zone soumise à une concurrence peu importante. La réalisation de parcs naturels nombreux et de superficies suffisante supposait certainement ce type de consensus. Ceci étant, la localisation des protections environnementales les plus contraignantes à distance des centres urbains a corrélativement envoyé un signal très clair au marché foncier : les parcelles les plus proches des villes, y compris celles portant des milieux naturels socialement importants (rares ou emblématiques), ne pouvaient être grevées d'interdictions définitives de changements d'usages. Dans une dynamique démographique soutenue, laisser libre cours aux concurrences de marché équivalait, en la matière, à faire disparaître les milieux naturels littoraux en Provence. Il est fort peu probable que ce soit un objectif consensuel ; ce serait plutôt une carence de l'action publique dont il n'est pas possible de trouver une solution centralisée. La solution reviendrait alors à réaliser un inventaire naturaliste des milieux patrimoniaux et d'y interdire toute anthropisation perturbatrice. Solution inapplicable d'une manière centralisée car socialement inacceptable du fait de sa concurrence directe avec les intérêts individuels des propriétaires, eu égard à la rente foncière. En revanche, le constat est susceptible d'être porté au débat public dans l'objectif de formaliser un consensus local de gestion des ressources naturelles (voir par exemple l'expérience décrite par Napoléone et al. 1995). Le

dispositif susceptible de porter ce débat reste, bien sur, à réfléchir. Il dépendra de l'échelle de l'action publique envisagée et des cadres institutionnels préexistants.

4-CONCLUSION

Une correcte allocation de la terre (gestion de sa rareté) doit émaner de la confrontation de ses différentes dimensions d'hétérogénéité ; notamment du fait d'usages exclusifs et irréversibles (on ne peut plus cultiver une terre construite) qui lui confèrent un enjeu social. Elle nécessite donc un consensus minimal rendant compte de leurs principaux facteurs d'hétérogénéité. Une voie possible est de considérer les différentes fonctions qu'ils assurent à la société et de comparer l'expression de ses fonctions aux objectifs fixés à l'action publique. La méthode et l'exemple sont caricaturalement simples. Ils présentent toutefois l'intérêt d'être reproductibles (sur l'oasis de Gabes par exemple) et de permettre la mise en évidence du point focal susceptible d'être mis en débat ; l'objectif pouvant être par exemple de délimiter des zones à enjeux sur lesquelles la collectivité serait légitime pour imposer une régulation contraignante. Les préconisations issues d'une telle approche présentent en outre l'intérêt d'être assez générales pour ne pas supposer implicitement une certaine vision du futur (optimiste ou pessimiste), tel que cela est trop souvent le cas sur les questions territoriales.

Bien que certaines évolutions puissent être prises en compte, notamment au niveau des préconisations, notre ana-

lyse suppose toutefois une relative stabilité. La caractéristique évolutive de l'hétérogénéité est donc imparfaitement traitée (la question de l'irréversibilité par exemple pour laquelle l'économie présente quelques réponses

– voir Fisher et al. 1972). En revanche, l'analyse que nous proposons permet d'harmoniser un cadre conceptuel permettant d'intégrer toute information sur le futur de façon cumulative.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-ARMSWORTH P-R., DAILY G-C., KAREIVA P., and SANCHIRICO J-N., (2006) : Land market feedbacks can undermine biodiversity conservation. Proceedings of the National Academy of Science, April 4, 2006 vol. 103 no. 14, pp. 5403-5408.

-COSTELLO C. and POLASKY S., (2004) : Dynamic reserve site selection. Resource and Energy Economics, 26, pp.157–174.

-DUMAS E., GENIAUX G., NAPOLÉONE C., BARTOLI C. and CEZANNE-BERT P., (2005) : Identification qualitative des espaces disponibles pour l'urbanisation nouvelle. Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur / Association CESSA, Marseille: 280 pages.

-FISHER A-C., KRUTILLA J-V and CICCHETTI (1972) : The economics of environmental preservation: A theoretical and empirical analysis. American Economic Review, 62, pp. 605-619.

-IRWIN E-G. and BOCKSTAEL, N-E., (2002) : Interacting agents, spatial externalities and the evolution of residential land use patterns. Journal of Economic Geography, 2, pp.31–54.

-LEWIS D-J., PLANTINGA A-J. and Wu J., (2009) : Targeting Incentives to Reduce Habitat Fragmentation. American Journal of Agricultural Economics, 91 (4), pp.1080-1096.

-MEDAIL F. and QUEZEL P., (1997) : Hot-Spots Analysis for Conservation of Plant Biodiversity in the Mediterranean Basin. in : Annals of the Missouri Botanical Garden, Vol. 84, No. 1, pp. 112-127.

-Millennium Ecosystem Assessment (200) : Ecosystems and Human Well being: A Framework for Assessment.

Island Press, Washington, DC.

-NAPOLÉONE C., ROQUE O., BOURBOUZE A. et JOUVE A.M., (1995) : Aménagement communal participatif à Montpezat ou l'élaboration, avec les habitants, d'un schéma directeur cohérent. Le courrier de l'environnement, n° 24, pp.

13-28.

-REBOUL C., (1977) : Les déterminants sociaux de la fertilité des sols. Actes de la recherche en sciences sociales, 17, p. 85-112.

-RICARDO D., 1815 (réed. (1988) : Essai sur l'influence d'un bas prix du blé sur les profits. Economica, Paris.

-TATONI T., ROCHE P., MEDAIL F. and BARBERO M., (2004) : The impact of changes in land use on ecological patterns in Provence (Mediterranean France). in : Recent dynamics of Mediterranean vegetation and landscape (Mazzoleni S., Di Pascale G., Di Martino P., Rego F. et Mulligan M. eds.), John Wiley et Sons, London, pp. 107-120.

-OLDFIELD T-E-E., SMITH R-J, HARROP S-R, LEADER-WILLIAMS N., (2004) : A gap analysis of territorial protected areas in England and its implications for conservation Policy. in : Biological conservation n° 120, pp. 303-309.

-THIEBAUT L., (2006) : Les freins à l'émergence de la question des sols dans la société. Journées d'échanges et des prospective, De la recherche sur les sols à la décision publique, 21 & 22 novembre, MEDD & ADEME.

-Von THUNEN J.H., (1826): Isolated state. English edition of Der isolierte Staat. New York: Pergamon Press.

Changements des modes de gouvernance et tension sur les ressources naturelles au Maghreb

Mohamed ELLOUMI

Institut National de Recherches Agronomiques de Tunis

RÉSUMÉ

Les ressources naturelles (eau, sol et couvert végétal) connaissent une dégradation alarmante dans les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie). Cette situation est le résultat d'une mobilisation excessive de ces ressources et d'une gestion non durable dans beaucoup de cas. Elle est aussi l'aboutissement d'une évolution historique des modes de gestion et du rôle attribué aux ressources naturelles dans les politiques de développement. En effet, il nous semble que le contrôle de l'accès aux ressources naturelles a constitué de tout temps un enjeu des politiques agricoles et rurales notamment dans les sociétés à dominante agraire. Ce contrôle permettrait l'exercice de l'autorité sur les sociétés agraires et la collecte de l'impôt sous différentes formes. Par ailleurs au fur et à mesure de l'évolution des sociétés, l'enjeu s'est déplacé vers la mobilisation de ces ressources pour la réalisation des objectifs de développement économique soit à travers la domanialisation, soit par le biais d'un concours important des pouvoirs publics dans la mobilisation des ressources et le soutien à l'accès aux différents usagers. L'analyse de l'évolution sur la longue période des modes de gestion des ressources naturelles a mis en évidence plusieurs tendances lourdes, à savoir la prédominance de la propriété privée et de l'accès privatif à certaines ressources, la dégradation assez générale des ressources dont la situation de fragilité devrait s'aggraver sous l'effet du changement climatique et enfin la difficulté de mettre en place une forme de gouvernance qui concilie la mobilisation des ressources pour le développement économique avec l'impératif de durabilité.

Mots-clés : Ressources naturelles, gestion durable, gouvernance, développement économique, Maghreb

ملخص :

وأظهرت الموارد الطبيعية (المياه والتربة والغطاء النباتي) تدهور دراماتيكي في بلدان المغرب العربي الثلاثة (الجزائر، المغرب، تونس). هذا هو نتيجة للتعبئة المفرط للموارد والإدارة غير المستدامة في كثير من الحالات. وهي أيضا نتيجة للتطور التاريخي لأساليب الإدارة والدور المنوط على الموارد الطبيعية في سياسات التنمية. وفي الواقع، يبدو أن السيطرة على الوصول إلى الموارد الطبيعية كان دائما مسألة في السياسات الزراعية والريفية خاصة في المجتمعات يغلب عليها الطابع الزراعي. وهذا من شأنه السماح للتحكم ممارسة الولاية القضائية على المجتمعات الزراعية وتحصيل الضرائب في أشكال مختلفة. وعلاوة على ذلك النحو، وعندما تطور المجتمعات، وقد تحول هذا التحدي لتعبئة هذه الموارد لتحقيق التنمية

الاقتصادية إما من خلال «الدولة» وإما من خلال الدعم الكبير الحكومة في تعبئة الموارد والدعم للوصول إلى مختلف المستخدمين. وقد حدد تحليل التغيرات على أنماط على المدى الطويل لإدارة الموارد الطبيعية عدة اتجاهات رئيسية ، وهي غلبة الملكية الخاصة والوصول إلى بعض الموارد ، وتدهور الموارد العامة بدلا الحالة الهشة التي من المتوقع أن تتفاقم نتيجة لتغير المناخ ، وصعوبة إقامة شكل من أشكال الحكم التي تجمع بين تعبئة الموارد من أجل التنمية الاقتصادية مع ضرورة الاستدامة.

كلمات مفاتيح : الموارد الطبيعية ، والإدارة المستدامة ، والحكم ، والتنمية الاقتصادية ، والمغرب العربي

1-INTRODUCTION

Les ressources naturelles (eau, sol et couvert végétal) connaissent une dégradation alarmante dans les trois pays du Maghreb (Algérie, Maroc, Tunisie). Cette situation est le résultat d'une mobilisation excessive de ces ressources et d'une gestion non durable dans beaucoup de cas. Elle est aussi le résultat d'une évolution sur la longue période des modes de gestion et du rôle attribué aux ressources naturelles dans les politiques de développement.

En effet, alors que la gestion des ressources naturelles était relativement extensive durant de longues périodes avec la prédominance d'une gestion par la communauté des usagers, les politiques économiques des pays indépendants ont fait des ressources naturelles un facteur de développement, dont la mobilisation a accaparé d'importantes ressources financières. L'objectif des politiques était principalement la mobilisation des ressources naturelles et l'amélioration de leur accessibilité pour une plus large utilisation au service de l'économie. Dans ce cadre les pouvoirs publics jouaient un rôle important. Toutefois depuis quelques années face aux signes de dégradation et sous la pression de l'envi-

ronnement international, une politique de préservation de l'environnement a été progressivement mise en place, pour devenir, depuis la fin des années 1990, une orientation dominante des approches de gestion des ressources naturelles dans les trois pays. Il s'agit de réconcilier les objectifs de préservation et ceux de valorisation et de production. Cette politique a par ailleurs adopté les approches participatives en s'appuyant sur des organisations d'usagers pour chaque ressource.

Ce changement institutionnel plonge ses racines loin dans l'histoire de la région. En effet, il nous semble que le contrôle de l'accès aux ressources naturelles a constitué de tout temps un enjeu des politiques agricoles et rurales notamment dans les sociétés à dominante agraire. Ce contrôle permet en effet l'exercice de l'autorité sur les sociétés agraires et la collecte de l'impôt sous différentes formes. Par ailleurs au fur et à mesure de l'évolution des sociétés, l'enjeu s'est déplacé vers la mobilisation de ces ressources pour la réalisation des objectifs de développement économique soit à travers la domanialisation, soit par le biais d'un concours important des pouvoirs publics dans la mobilisation des ressources et le soutien à l'accès aux

différents usagers. Dans une période plus récente et face aux problèmes de dégradation des ressources un nouvel enjeu a vu le jour sous la forme d'un objectif de durabilité.

Dans cette perspective on peut observer une évolution concomitante du cadre institutionnel et du statut juridique des ressources afin de favoriser des modes de gouvernances compatibles avec les objectifs visés. L'objectif de cette contribution est donc de mieux comprendre l'articulation entre les objectifs des politiques de gestion des ressources naturelles et les modes de gouvernance mises en place. Notre hypothèse est que les formes de gouvernance reflètent à la fois les rapports entre le pouvoir central et les communautés d'usagers, mais qu'elles reflètent aussi l'objectif des politiques mises en œuvre.

En partant de l'exemple des trois pays du Maghreb central (Maroc, Algérie, Tunisie) nous allons essayer de passer en revue l'évolution des modes de gouvernance des ressources naturelles en mettant en lumière leur statut, le rôle des différents acteurs et leurs relations avec les pouvoirs centraux et en les replaçant dans le contexte économique, voire politique de l'époque.

1. L'ÉVOLUTION HISTORIQUE DES MODES DE GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES AU MAGHREB

On peut distinguer, avec Anne Marie Jouve (Jouve, 2006), trois temps dans la gestion des ressources naturelles. La

gestion par les communautés locales, la prééminence du rôle de l'Etat dans la mobilisation et enfin la gestion private. On peut toutefois y ajouter le temps de la gestion sociale, qui se base sur une plus large participation des usagers à la gestion des ressources et qui est promu depuis le milieu des années 1990.

En effet, il nous semble qu'à l'origine la gestion des ressources naturelles était majoritairement collective. En effet depuis la période préislamique et en dehors des zones urbaines, prédominait une gestion collective des ressources qu'il s'agisse de l'eau avec ses différents usages, du couvert végétal (forêts, parcours) et du sol en dehors des zones à agriculture intensive.

L'organisation tribale permettait la mise en place d'un cadre institutionnel favorable à cette forme de gestion sociale des ressources avec des règles d'accès et des instances de régulation des conflits au sein des tribus et entre elles.

Selon les époques, les rapports de la périphérie avec le pouvoir central était plus ou moins fort et le cadre juridique qui régule l'accès à la terre reflète à la fois la signification et les rapports d'autorité. Ainsi, dans l'Ifriqiya sous domination romaine, l'arrière pays de Carthage jouait à la fois un rôle dans les rapports avec les tribus et les royaumes numides et dans l'organisation de la collecte de la production et de l'impôt au profit de Rome. Ainsi contrairement aux carthaginois qui imposèrent un impôt foncier sur toutes les terres en laissant la libre exploitations au indi-

gènes, les romains ont changé le statut de la terres en la domanialisant et en la réaffectant selon leurs intérêts, aux anciens militaires, aux responsables locaux, en laissant aux rois numides certaines marges pour le contrôle des régions sous leur autorité..

La conquête de l'Afrique du Nord par les musulmans a introduit la notion de droit éminent sur la terre et donc la séparation entre le droit de propriété éminent du seigneur et le droit d'usage qu'il concède à ses sujets et qu'il peut en dépouiller à tout moment.

Durant cette longue période aussi les rapports des communautés locales avec les pouvoirs centraux successifs ont connu des fluctuations selon les orientations territoriales au centre et selon la capacité de contrôle de celui-ci et ses rapports avec les communautés locales. Ainsi l'interprétation qui est faite du dogme de la séparation entre le droit éminent et l'usufruit dépendra des objectifs du pouvoir et de sa capacité à imposer un contrôle de l'ensemble de l'espace. Voir à titre d'exemple la contribution de Hénia sur les terres mortes (les *mawat*¹) dans la Tunisie utile et le changement de leur statut au passage de la dynastie Hafside (1223-1574) à la régence ottomane, où il montre comment l'affaiblissement du rôle du commerce dans l'économie du pays va entraîner un retour sur l'agriculture et un changement du statut des terres morte pour faciliter la collecte de l'impôt par le pouvoir central² (Hénia,

1 «Dans le systèmes traditionnel, une terre abandonnée trois ans de suite tombe automatiquement dans les *mawat* et devient du coup accessible à quiconque voulant la vivifier.» (Hénia, 1996, p. 132.

2 On peut lire en introduction de cet article : En

1996).

A la veille de la colonisation et suite à l'affaiblissement des pouvoirs centraux dans les trois pays et à la réduction de la population suite aux épidémies et aux catastrophes naturelles³, on a assisté au développement de la propriété collective au détriment des terres domaniales et de la propriété privée ou *melk*⁴.

Une évolution inverse va avoir lieu suite à la colonisation qui va mettre en place un processus de domanialisation des ressources et notamment des sols afin de privilégier la propriété privée et l'accès individuel aux ressources naturelles. Cette politique qui avait pour objectif ultime la privatisation des terres sera poursuivie par les pouvoirs nationaux après les indépendances avec plus ou moins de vigueur selon le pays.

Tunisie, depuis les grandes transformations survenues au XVI^e siècle, les ressources d'origines externe ... s'amenuisent. La classe dirigeante compte de plus en plus sur des revenus d'origine interne : d'où l'importance des questions foncières pour les Ottomans installés à Tunis à partir de 1574. Le rapport à la terre détermine désormais le volume des revenus fiscaux fonciers. Il n'est pas étonnant alors que le pouvoir turc favorise l'introduction des changements dans les traditions foncières héritées de l'époque hafside.» (Hénia, 1996, p. 127.

3 Ainsi selon Lucette Valensi en se rapportant à différentes sources, la population de la Tunisie qui était d'environ 2 à 3 millions d'habitants vers la fin du XVIII^e, n'était plus que de 1 à 1,5 millions d'habitant à la veille de la colonisation française. (Valensi, 1977)

4 Voilà ce qu'écrivais Néjib Bouderbala au sujet de la situation au Maroc : «Le territoire de tribu repose dans sa forme antécoloniale, sur la gestion d'un espace ouvert dans lequel le groupe dispose de l'ensemble des ressources nécessaires à son existence (forêts, eau, terres cultivables, parcours) et passe des accords avec les groupes voisins pour l'accès à des ressources complémentaires... Avant l'instauration du protectorat, il n'y avait que quelques zones restreintes autour des villes, dans certaines plaines et vallées, où la propriété *melk* et celle de l'Etat avaient fait une discrète apparition, îlots perdus au milieu de l'espace sans limite géré par les tribus.» (Bouderbala, 1996, p. 145)

2. LA DOMANIALISATION DES RESSOURCES SOUS L'OCCUPATION FRANÇAISE

La période coloniale a été importante sur le plan de la gestion des ressources naturelles avec la domanialisation d'une grande partie de celles-ci. Il s'agit dans les trois pays sous occupation française et à des degrés différents de la mise en place d'un arsenal juridique pour contrôler l'accès aux ressources naturelles et par la même les populations rurales qui en tirent leur subsistance.

La mise en place de la politique coloniale a été progressive avec une expérimentation et un transfert des résultats d'un pays à l'autre en tenant compte du contexte local. Dans ce cadre le statut de colonie de l'Algérie et l'ancienneté de celle-ci a fait que ce pays serve de laboratoire pour les deux autres (Bouderbala, 1999).

Le contrôle des ressources permettait alors leur affectation aux colons et par la même rendait le déplacement des populations nomades plus difficile et les poussait à la sédentarisation. Celle-ci a été par ailleurs facilitée par la mise en place d'infrastructures urbaines et pour le développement de l'agriculture (creusage de puits, construction de noyaux de centres urbains : souk, école, etc.).

La domanialisation a concerné les principales ressources et notamment les ressources en sol, à travers la confiscation des terres collectives aux tribus dans les zones pastorales, celle des ressources en eau, notamment dans

les zones oasiennes et enfin les forêts à travers l'immatriculation du domaine forestier au profit de l'Etat (Auclair et Gardin, 2004).

Si la domanialisation des ressources en eau et des ressources forestières et de certaines steppes (nappes alfatières par exemple) n'a pas posé de problèmes, c'est autour des terres collectives que le débat a été le plus vif notamment à la fois pour des raisons de sécurité et du fait de la possession par certaines tribus de titre attestant la propriété collective⁵².

La forêt a fait l'objet d'une action de domanialisation de grande envergure. Ainsi à titre d'exemple, en Tunisie les forêts du nord du pays ont été dans leur grande majorité déclarées forêts domaniales, même si leur inscription sur le registre foncier prendra du temps et rencontrera quelques oppositions.

Pour les terres agricoles et bien avant le recours à la domanialisation des terres collectives, les différentes failles du système juridique qui régissait la propriété foncière ont été exploitées. Il s'agit en premier lieu de certaines terres accordées par le bey de Tunis par exemple à de grands serviteurs de l'Etat et qui seront considérées comme étant des terres domaniales et, de ce ^{5 2}. C'est à ce titre que la tribu des M'hadheba dans la Tunisie centrale a pu éviter la confiscation de ses terres dont la jouissance était reconnue par un titre et qui faisait par ailleurs l'objet d'un acte de habous. Par ailleurs plusieurs familles de l'aristocratie urbaine vont avoir recours à ce procédé pour mettre à l'abri leur propriété foncière et la soustraire à la spoliation de l'administration des affaires indigènes.

fait, confisquées et attribuées à des colons⁶³. Il s'agit aussi des *habous* publics qui furent assimilés au domaine de l'Etat, de même que les terres *Guich* au Maroc dont une partie a été confisquée au profit de la colonisation. Toutefois vu le grand appétit foncier de la colonisation et face à l'importance des terres collectives, l'accaparement de ces terres devint une nécessité pour la colonisation.

C'est dans ce cadre que les terres collectives ont donné lieu à un débat entre les tenants de leur domanialité et ceux qui reconnaissent l'appropriation à titre privatif par des communautés tribales (Valensi, 1977).

Ce débat a eu lieu en premier en Algérie au milieu du 19^{ème} siècle. En effet dans le cas de l'Algérie et dans un contexte de colonisation de peuplement, le législateur n'a pas reconnu le statut de propriétaire aux communautés et a donc affirmé le droit éminent de l'Etat sur les terres collectives, voire les autres formes de tenure foncière, afin de permettre leur mise à disposition de la colonisation.

Dans cette politique les autorités coloniales ont mis à profit le cadre juridique musulman en l'interprétant de la manière la plus restrictive en affirmant le droit éminent des beys et des deys sur la terre et un simple droit d'usufruit des collectivités locales et notamment

6³. Ainsi dans la région de Sfax, plus de 160 000 ha de terres attribuées par le Bey à la famille Siala, qui en tirait une rente prélevée sur les fellahs, leur ont été confisqués et leur exploitant dépossédait au profit de la colonisation (Lahmar, 1991)

des tribus semi-nomades des steppes. Toutefois les effets négatifs d'une telle politique de spoliation par la force de la loi a conduit à des résistances dans le camp français.

Ainsi si en Algérie l'objectif était une colonisation de peuplement qui visait à pousser la population locale en dehors des terres qu'elle exploitait depuis de nombreuses générations et d'offrir ces terres à la colonisation, dans les deux autres pays (le Maroc et la Tunisie) la colonisation avait un double objectif : bien évidemment favoriser la colonisation agricole, mais aussi assurer le contrôle de la population locale à travers la sédentarisation et la mise en place d'infrastructures diverses et en évitant dans la mesure du possible les spoliations qui pourraient se traduire par différentes formes de résistance.

Ce processus a abouti en Tunisie à la reconnaissance de la tribu comme personne morale. Elle sera dotée d'un organe exécutif : le conseil de gestion dont les membres sont élus par les chefs de familles appartenant à la dite tribu, l'exploitation de la terre collective de la tribu se fera toutefois sous le contrôle des autorités civiles ou militaires selon la région (Ben Saad, 2002). Le même processus a eu lieu au Maroc (Bouderbala, 1999).

Dans ce cadre, la domanialisation des autres ressources et notamment des ressources en eau et des ressources forestières va être instrumentalisée pour affirmer ce contrôle sur les populations rurales qui tirent leur subsistance de l'exploitation de ces ressources. Leur sédentarisation sera par ailleurs encou-

ragée par la construction d'infrastructures urbaines et l'aménagement de points d'eau.

3. LA COLONISATION : PRÉLÈVEMENT DE LA TERRE ET CONTRÔLE POLITIQUE DES POPULATIONS NOMADES

Si la colonisation de peuplement en Algérie va conduire à la spoliation par la force des populations locales et à leur cantonnement, en Tunisie et au Maroc, la colonisation a surtout utilisé les faiblesses du cadre juridique de la propriété foncière, voire simplement le marché foncier et l'affaiblissement de l'aristocratie urbaine pour faciliter la pénétration de la colonisation agricole. Le résultat de cette période a été d'une part le renforcement de la propriété privée des terres agricoles et la domanialisation des autres ressources : eau et couvert végétal. Il est vrai que parallèlement les terres collectives, qui ont perdu de leur importance sous la pression de la colonisation, ont vu leur statut reconnu et renforcé, même si les communautés qui les exploitent vont le faire sous l'autorité du pouvoir central ou de ses représentants régionaux (Bouderbala, 1996).

Le processus de contrôle des ressources naturelles a conduit à un phénomène plus profond qui est la sédentarisation des populations et surtout le renforcement de la propriété privée et la reconnaissance du statut des terres collectives.

En Tunisie, la domanialisation des ressources en eau a été accompagné très tôt par la création d'association

d'irrigants afin d'organiser leur accès à l'eau. Ces association (ou plus exactement «syndicats d'irrigants») ont été créées principalement dans les oasis et plus tard en Tunisie centrale dans les zones d'irrigation par épandage des eaux de crue.

Ainsi en Tunisie le processus de colonisation a pris plusieurs formes et a abouti à la constitution d'un patrimoine colonial de près de 800 000 ha sur les meilleures terres dans le Nord et le Centre du pays. Dans le Centre et le Sud du pays la période coloniale a favorisé par ailleurs la délimitation des terres collectives et a institutionnalisé leur caractère collectif avec les conseils de gestion comme organe de gestion de ces terres.

Au Maroc le même processus va se traduire par la constitution d'un secteur colonial sur une superficie de près d'un million d'hectares, pris sur les meilleures terres du pays. Mais parallèlement près de six millions d'hectares de «terres collectives» dont un million d'hectares de terres de cultures ont pu ainsi échapper au démembrement par la colonisation. (Bouderbala, 1999). En Algérie la colonisation agricole qui été une colonisation de peuplement a accaparé plus de 2,7 millions d'hectares pour environ 22 000 exploitants (Ngaïdo *et al.*, 2003).

4. LES POLITIQUES FONCIÈRES DES ÉTATS INDÉPENDANTS

L'héritage de la colonisation a marqué les paysages et les modes de gestion des ressources naturelles sur une longue

période. Ainsi en Tunisie par exemple et à l'exception des zones steppiques du centre et du sud, la propriété privée a été généralisée. De même au Maroc comme le montre le tableau suivant.

Les Etats indépendants vont chacun à sa manière chercher à dépasser cet héritage et à faire de la gestion des ressources naturelle la base du développement agricole et rural.

Dans ce cadre les politiques vont être assez divergentes entre les trois pays, visant soit la consolidation de la situation héritée de la période coloniale soit une remise en cause complète de celle-ci. Ces politiques vont par ailleurs se différencier selon la ressource avec des politiques plus ou moins fortes de consolidation de la domanialité.

La différence entre ces politiques prend sa source dans les choix en termes de politique de développement agricole et surtout de la place accordée à l'agriculture dans le développement économique du pays.

C'est en Tunisie que le processus de privatisation des terres va être le plus avancé. Cette politique s'intègre dans une vision centralisatrice de l'Etat et dans le cadre d'une politique de construction de l'Etat-Nation et de rapport d'allégeance de communauté locale, et notamment des tribus envers l'Etat central (Nasr, Abaab, Lachiheb, 2000).

Sur un autre plan l'Etat va affirmer sa propriété sur les autres ressources en

élargissant le caractère domanial des ressources en eau et en menant une politique de mise sous régime forestier des certains parcours collectifs.

Dans le cadre de cette politique, le code des eaux de 1975 a réaffirmé, en l'étendant aux nappes souterraines de toutes sortes, le caractère domanial des ressources en eau et en transformant les droits de propriété de l'eau en droit d'usage obligeant les utilisateurs à solliciter une concession à l'Etat qui fixe les priorités d'attribution et les modalités d'évolution des droits anciens (Bachta, Elloumi, 2005).

Le résultat de ces politiques va être la consolidation de la propriété privée, même si au Maroc le choix est fait de maintenir les statuts traditionnels (habous privé et public) alors qu'ils sont supprimés en Tunisie.

En Algérie les réformes successives vont porter principalement sur les terres de la colonisation et leur articulation avec les terres de l'agriculture algérienne. Quatre réformes vont se succéder (1963, 1971, 1981 et 1987) pour tenter de remodeler le paysage agricole, sans pour autant réussir à faire de l'agriculture un secteur porteur pour l'économie du pays (Baci, 1999).

Par ailleurs, dans les trois pays, la mobilisation des ressources en eau va être conduite par les administrations qui les mettent à la disposition des opérateurs privés. Il en est de même des ressources forestières dont la protection est assurée par les services forestiers.

Tableau 1 : Evolution des modes de tenures du sol au Maroc et en Tunisie

Catégorie	Maroc ^a			Tunisie		
	Superficie en 1973/74 (ha)	Superficie en 1996 (ha)	Evolution depuis 1973/74 (%)	Superficie en 1961/62 (ha)	Superficie en 2001 (ha) ^b	Evolution depuis 1961/62 (%)
Melk	5 373 600	6 618 130	23,2	4 500 000	7 300 000 ^c	62,2
Collective	1 009 200	1 544 656	53,1	2 100 000	287 681	-86,3
Guich	31 920	58 843	84,3			
Habous	83 700	240 441	187,3	700 000	23 141	-96,7
Domaine de l'Etat	445 000	270 153	-39,3	820 000	500 000	-39,0
Régime forestier					600 000	
Total	6 943 420	8 732 223	25,8	8 120 000	8 110 822	

Ministère de l'Agriculture, du Développement rural, des Eaux et des Forêts, 1996 Source : Mares 1996, Chemak 2001, Gharbi 2002

La superficie des terres en *melk* est donnée à titre indicatif d'après nos calculs à partir des données avancées par Mares 1996, Chemak 2001 et Gharbi 2002.

Source : D'après Ngaido T., Elloumi M. et Boughlala M., 2003.

5. LE RETOUR DE LA GESTION COLLECTIVE VERS LA LIBÉRALISATION DE L'ACCÈS AUX RESSOURCES NATURELLES

La mise en place des programmes d'ajustement structurel a été l'occasion de repenser le développement rural et les modes de gestion des ressources naturelles. Il s'agissait de favoriser le désengagement des pouvoirs publics de la gestion directe des ressources et d'amorcer la prise en charge de cette gestion par les acteurs privés.

Afin de justifier l'abandon de la politique interventionniste de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles, les bailleurs de fonds et à leur suite les Etats nationaux ont mis en avant l'échec relatif des projets de gestion des ressources naturelles et ont par la suite proposé une nouvelle approche pour la gestion des ressources naturelles qui accorde un rôle important

aux acteurs privés que ce soit à travers les communautés des ayants-droit pour les ressources collectives, l'organisation des usagers ou encore par la libéralisation de l'accès aux ressources par les acteurs privés.

Ainsi progressivement a été mis en avant l'échec des projets de développement agricole et rural et les limites de la gestion étatique des ressources naturelles par l'Etat.

Dans les faits, il s'agit de dégager l'Etat de la gestion directe des ressources naturelles (eau, sol et couvert végétal) et d'associer les usagers à leur gestion. Dans ce sens et dans des situations assez particulières la gestion privée des ressources a été, elle aussi, remise en cause, comme par exemple la privatisation des parcours dans les zones arides en Tunisie et au Maroc.

Les causes avancées pour argumenter les changements proposés dans les modes de gouvernance s'appuient sur

des constats portant sur l'échec de la gestion des ressources naturelles par l'Etat, sans que pour autant la supériorité de la gestion privative soit démontrée sur le terrain. Cela va se traduire par la mise en place d'un ensemble de projets souvent financés par les mêmes bailleurs de fonds (BM, FIDA, etc.) qui exigent l'adoption des approches participatives et la décentralisation de la gestion des ressources naturelles.

a) L'adoption des approches participatives et l'autonomisation des collectivités

Ces politiques se font parallèlement à une action coordonnée, concertée et de grande ampleur pour promouvoir une gestion privative des ressources naturelles et le recours au marché pour l'arbitrage entre les usagers et les usages.

Ainsi deux paradigmes ont progressivement été mis en place. Un premier paradigme qui prône la supériorité de la gestion par le privé des ressources et qui encourage la privatisation des ressources collectives dans un premier temps et de ressources domaniales dans un second temps. Le second paradigme met en avant une gestion collective des ressources communes, notamment dans les zones difficiles et pour les ressources qui présentent un caractère vulnérable (parcours forestier, parcours dans les zones à vocation pastorales dans les régions arides, source d'eau commune, etc. Dans cette perspective, la promotion de ce type de gestion passe par des changements en profondeur du cadre institutionnel qui régit la gestion des ressources naturelles avec une importance de plus en plus grande

accordée au rôle des organisations des usagers afin de coordonner leur action.

La mise en œuvre de l'un ou de l'autre des deux paradigmes dépend à la fois de la nature de la ressource, des rapports de force au niveau local et du contexte politique. Dans le cas de la gestion collective, cela nécessite aussi la promotion des approches participatives qui donnent une place importante dans la conduite du processus de développement et dans les décisions concernant la gestion des ressources naturelles aux agents eux-mêmes ou à travers des organisations qui les représentent. Il faut remarquer toutefois que ce retour à la gestion collective par la communauté, intervient dans un contexte de dissolution du lien social qui fondait la communauté et de l'émergence avec force des acteurs individuels, notamment en Tunisie et en Algérie.

De fait l'appui des projets de développement sur une prétendue communauté pose à la fois le problème de la pertinence d'une telle instance comme forme de gestion et par ailleurs la réalité même de la décentralisation du pouvoir et donc la possibilité d'une gouvernance locale des ressources naturelles.

En effet la réactivation du lien tribal pour assurer une gestion collective des ressources naturelles se heurte à la réalité de ce lien et de sa force comme élément fédérateur des ayants droits et de régulation de l'accès aux ressources naturelles.

Il y a aussi la pertinence de l'approche participative mise en place elle-même. Celle-ci est conçue comme étant une

approche ouverte permettant l'implication de l'ensemble de la communauté, toutefois on s'aperçoit rapidement que la participation rencontre des limites à la fois du fait de la capacité de l'ensemble des membres d'une communauté à prendre part au débat et par ailleurs du fait que les approches mises en oeuvre sont incapables de prendre en compte les conflits internes aux communautés. En effet les formes de participation mises en avant, ne prenant pas en compte la diversité des objectifs des acteurs qui composent la communauté et les conflits d'intérêts qui traversent celle-ci (par exemple entre agriculteurs et pasteurs, entre irrigant et non irrigants, etc.), connaissent peu de succès du fait des oppositions qu'elles rencontrent.

b) La libéralisation de l'accès aux ressources du domaine public au privé

C'est à partir du constat d'échec de cette approche de développement participative que des projets de développement misant sur les agents privés vont développer des approches qui libéralisent l'accès à des ressources qui sont considérées comme à caractère domanial (inaliénable et imprescriptible). Ainsi dans les trois pays l'encouragement de l'accès privé aux ressources naturelles va-t-il être encouragé.

Ainsi au Maroc, même si les terres collectives restent assez importantes, notamment au niveau des terres de parcours, l'appropriation privative de ces terres est encouragée de plus en plus, notamment à travers le Plan Vert (Royaume du Maroc, 2008). Par ailleurs l'accès aux ressources en eau

et par la même à la mise en valeur se libéralise permettant ainsi la mise en place par des investisseurs privés, parfois en association avec des opérateurs étrangers d'exploitations intensives sur des terres collectives et avec des ressources en eau puisées dans les nappes profondes.

En Algérie, ce sont des concessions sur des zones de parcours collectifs avec des aménagements pour l'irrigation qui sont mises en place et proposées aux promoteurs privés.

En Tunisie, c'est à cause de l'échec des projets de mise en valeur sous forme collective, avec une mobilisation de la ressource par les pouvoirs publics et une réforme agraire à l'intérieur des périmètres en question, que l'accès aux ressources est devenu plus libéral. Cette politique relativement récente a permis le développement d'une agriculture irriguée à base de capitaux souvent extérieur au monde rural et à la société locale. Ce choix politique se traduit à la fois par une différenciation exclusion, mais aussi souvent par une gestion minière de la ressource. Il est associé à l'encouragement de la privatisation des terres collectives sous forme de grandes exploitations (ranching) (Ben Saad et al. 2009)

Cette forme de libéralisation de l'accès aux ressources renforce le dualisme de l'agriculture dans les trois pays (Elloumi et Jouve, 2010). Ainsi en Tunisie où les politiques de développement agricole et rural ont permis d'atténuer le dualisme agricole hérité de la période coloniale à travers le développement d'une agriculture familiale fortement

intégrée au marché, l'option d'encourager l'accès libre aux ressources, même s'il reste soumis au contrôle de l'administration renforce le risque de rompre cet équilibre et de renforcer le dualisme (Palluault, 2009).

Au Maroc, les choix contenus dans le Plan Vert peuvent aussi être interprétés comme une orientation privilégiant les entreprises agricoles et l'accès libre aux ressources naturelles et notamment les ressources en sol. Cette orientation risque à long terme d'accentuer le dualisme qui caractérise déjà l'agriculture marocaine.

6-CONCLUSION

L'analyse de l'évolution sur la longue période des modes de gestion des ressources naturelles a permis de mettre en évidence plusieurs tendances lourdes, à savoir la prédominance de la propriété privée et de l'accès privatif à certaines ressources, la dégradation assez générale des ressources dont la situation de fragilité devrait s'aggraver sous l'effet du changement climatique et enfin la difficulté de mettre en place une forme de gouvernance qui concilie la mobilisation des ressources pour le développement économique avec l'impératif de durabilité.

L'importance prise par la propriété privée ;

Au terme de ce long processus, on assiste dans les pays de la région à la prééminence de la propriété privée qui devient la forme dominante avec une régression générale des modes de faire valoir traditionnels et de la propriété collective. Cette tendance dépasse

par ailleurs le cadre de la gestion des ressources en sol et touche de plus en plus les autres ressources (eau, forêt, parcours), même si la forme domaniale reste dominante dans certains cas (forêt et eau) et que les parcours sont largement sous le contrôle des communautés locales sous forme de ressources collectives.

La crise des ressources naturelles ;

Cette tendance à la généralisation de la privatisation de la gestion des ressources naturelles, si elle a donné des résultats sous forme d'intensification de la production et de création d'une agriculture familiale relativement bien intégrée au marché et contribuant fortement à la couverture de la demande nationale, voire à l'effort d'exportation, semble rencontrer ses limites dans les régions arides, là où les conditions naturelles constituent un obstacle difficilement franchissable à l'intensification par la mise en culture et par l'arboriculture en sec, voire par l'irrigation. Ces politiques ont alors conduit dans les trois pays à la dégradation des ressources naturelles sous l'effet des conditions naturelles contraignantes, une mobilisation excessive et un usage souvent inadéquat.

Le recours à la gestion collective pour une gestion durable des ressources naturelles

C'est donc face à l'échec de ces tentatives de pousser la privatisation aux limites de la résilience des systèmes et leur traduction par une dégradation qui risque d'être irréversible que des formes de gestion collectives sont remises à l'ordre du jour et sont reprises

par des projets de développement de grande envergure (Association des usagers d'eau d'irrigation, coopératives ethnolignagères des gestions des parcours collectifs etc.).

Ces projets se heurtent toutefois à la difficulté de mise en place d'une gouvernance locale due à la fois à des questions d'organisation sociale et d'autre part à la faible autonomisation des communautés locales qui ont depuis longtemps perdu leur réelle cohésion sociale autour du patrimoine foncier et qui restent dépendantes du pouvoir politique.

En effet ce processus de reconnaissance de la prééminence de la communauté dans la gestion des ressources naturelles et dans le développement pastoral et rural se heurte d'une part à la réalité même de la tribu ou de la fraction de tribu, comme organe représentatif de la communauté et comme acteur porteur d'un projet territorial de développement. En effet à la fois le fonctionnement même des communautés, basé sur des allégeances de nature tribale, et les formes modernes qu'elles sont appelées à endosser dans le cadre des projets de développement dans un

environnement institutionnel renouvelé peuvent ne pas s'avérer compatibles et par ailleurs les autorités locales ont tout fait pour marginaliser et étendre leur tutelle à ces structures réduisant d'autant leur capacité de prise d'initiative.

En effet, il nous semble que le second obstacle est celui de la volonté des pouvoirs politiques de mettre en place une réelle décentralisation avec une dévolution de la prise de décision aux communautés locales et le transfert en parallèle des moyens financiers qui vont avec.

Dans ces conditions, la greffe institutionnelles qui cherche à insérer des formes de gestion moderne (les coopératives pastorales ou les groupes de développement) sur une assise traditionnelle (*miaad* et conseils de gestion) risque fortement de connaître un rejet du fait de la réalité de la base tribale et de sa pertinence comme forme représentative homogène des communautés locales et du fait de la faible volonté des pouvoirs politiques de mettre en place les conditions d'une réelle autonomisation de ces collectivités locales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

-AUCLAIR L. et CARDIN J. (2004) : La gestion d'un milieu forestier : entre intervention publique et stratégies paysannes (la Kroumirie, Tunisie). in : Michel Picouet et al. (éds.) Environnement et sociétés rurales en mutation: approches alternatives, IRD Editions, pp.291-306.

-BACHTA M.S. et ELLOUMI M. (2005) : Analyse des politiques hydrauliques en Tunisie : quelques éléments d'évaluation. in : Ceña F., Elloumi M., Gallardo R., SAI B.(s/d), Les défis de la terre : l'agriculture en Espagne et en Tunisie face aux défis de la libéralisation, Cérès/Productions-IRESA, Tunis, pp. 165-180.

-BACIL L. (1999) : Les réformes agraires en Algérie, in *Cahier Options Méditerranéennes*, vol. 36, pp.285-290.

-BEN SAAD A. (2002) : *Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales : la privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled Amra – Gafsa (Hautes steppes tunisiennes)* .Thèse de Doctorat de l'Université de Tours, Géographie, 465 p.

-BEN SAAD A., ABBAB A., BOURBOUZE, ELLOUMI M., JOUVE A-M, SGHAIER M. (2010) : La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impacts sur l'environnement, cas de la région de Tataouine, IRA Médenine/AFD France, 151 p.

-BOUDERBALA N. (1996) : Les terres collectives au Maroc dans la première période du protectorat (1912-1930). in : *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n° 79-80 : Biens communs, patrimoines collectifs et gestion communautaire dans les sociétés musulmanes. pp. 143-156.

-BOUDERBALA N. (1999) : Les systèmes de propriété foncière au Maghreb, le cas du Maroc, in : *Cahier Options Méditerranéennes*, vol. 36, pp. 47-66.

-ELLOUMI M. et JOUVE A. M. (2010) : Hommes et productions : extraordinaire diversité des exploitations agricoles. in : *Atlas Méditerranée. Agriculture, alimentation, pêche et mondes ruraux en Méditerranée*. Paris, CIHEAM et Presses de Sciences Po. pp. 58-63.

-HENIA A. (1996) : Les terres mortes de la Tunisie utiles et les nouvelles stratégies foncières à l'époque moderne. in : *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, n° 79-80 : Biens communs, patrimoines collectifs et gestion communautaire dans les sociétés musulmanes. pp. 127-142.

-JOUVE A-M. (2006) : Les trois temps de l'eau au Maroc : l'eau du ciel, l'eau d'Etat, l'eau privée. *Confluences Méditerranée*, L'Harmattan, n° 58, pp. 51-61

-LAHMAR M. (1994) : Du mouton à l'olivier, essai sur les mutations de la vie rurale maghrébine. Tunis, Cérès-Editions, 273 p.

-NASR N., ABAAB A. et LACHIHEB N. (2000) : Partage des terres collectives et transformation des sociétés et des modes d'occupation et de gestion des espaces: les steppes du Sud-Est tunisien, *Méditerranée*, n° 3/00, pp. 2-7.

-NGAIDO T., ELLOUMI M. et BOUGHLALA M. (2003) : Institutional Enabling Environments in Maghreb Countries, paper presented at Science and technology strategies for improved agricultural productivity and food security in North Africa. North Africa Workshop, Rabat 3-5 February 2003, 13 p.

-PALLUAULT S. (2009) : *Le développement de l'irrigation en zone présaharienne : recompositions agroterritoriales, politiques, hydrauliques et enjeux au-*

tour de l'eau dans la Jeffara Tuniso-libyenne. Thèse de doctorat de l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 556 p.

-Royaume du Maroc, Ministère de l'Agriculture (2008) : Plan Vert Maroc : Power Point de présentation du Plan Vert Maroc, avril 2008.

-VALENSI L. (1977) : Fellahs tunisiens : l'économie rurale et la vie des campagnes aux 18^e et 19^e siècles. Paris, La Haye, *Mouton*, 421 p.

Gouvernance Publique et Propriété Privée des Ressources Naturelles

Prof. M. Jacobs HARVEY

Department of Urban and Regional Planning 925 Bascom Mall/Old Music Hall
University of Wisconsin-Madison Madison, WI 53706 - USA

SAMMARY

It is a period of history in which there is intense focus upon and interest in private property rights in land and natural resources. Why? Private property is believed to have the potential to address many social and economic problems.

In this paper I explore:

- 1 – why this focus and interest has come about;
- 2 – the rationale(s) for private property as a solution to a set of social and economic problems;
- 3 – a core critique of private property and private decision making for sustainable natural resource management;
- 4 – how this critique is compounded by the composition of private property and what are recognized as the unique features of land;

I close by offering some observations and speculations on the past and the future of this area of law, public policy and social innovation.

Keywords : Public governance, private property, natural resource, sustainable management

ملخص :

إنها فترة من التاريخ حيث تتأكد المصلحة في الملكية الخاصة للأراضي والموارد الطبيعية. لماذا؟ لأن الملكية الخاصة تفترض القدرة على معالجة عديد المشاكل الاقتصادية والاجتماعية. في هذه المقالة سأحاول إستكشاف :

1. لماذا ظهر هذا الإهتمام؟
2. مبرر الملكية الخاصة كحل لمجموعة من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية
3. نقد مبدئي للملكية الخاصة والقرار الخاص للتصرف المستدام في الموارد الطبيعية
4. كيف تفاقمت الإنتقادات المتعلقة بالملكية الخاصة وبما يعرف بالخصائص الفريدة للأرض

وسأختم ببعض الملاحظات والتكهنات حول الماضي والمستقبل في ميدان الحقوق والقانون العام والإبتكار الإجتماعي.

كلمات مفاتيح : الإدارة العامة ، الملكية الخاصة ، الموارد الطبيعية ، الإدارة المستدامة

A GLOBAL FOCUS ON PRIVATE PROPERTY

Private property is a social and legal institution that has a long history across many cultures and legal systems (Schlatter 1951). It has come into contemporary focus because of the changing nature of the global political economy.

The fall of the Berlin Wall in the late 1980s and the dissolution of the Soviet Union in the early 1990s are what most obviously contributed to the new global interest in private property. When the Wall came down and the Soviet Union broke apart some prominent social commentators suggested that the grand social debates of the twentieth century were finished (Fukuyama 1989). According to this analysis, the twentieth century social, political and economic debates had an east-west structure focused on the relative merits of conflicting macro political-economies – socialism versus capitalism, communism versus democracy. From the perspective of the early 1990s, the new era (post Berlin Wall, post Soviet Union) would be one in which only one set of ideas would prevail: capitalism and democracy.¹

The new countries of central and eastern Europe and the former Soviet

Union as well as other countries which were undergoing their own, independent political changes (such as South Africa) began asking themselves and others how to become more integral to the global community. How does a country acquire the economic standing of the advanced developed countries? How does a country acquire the political legitimacy of the advanced developed countries? How does a country acquire capitalism and democracy? These became among the most pressing sets of questions of the late twentieth century.

For reasons that are explored in more depth below, an answer centered on private property. For theoretical and applied reasons private property was understood as the literal key to a market-based capitalist economy, and likewise private property was central to democratic political structures.

Over the last two decades developing and transition countries around the world have, with the counsel of the multi-lateral and bi-lateral international aid agencies, moved to introduce the social and legal institutions of private property (Deininger 2003). This tendency has been further aided by advocacy suggesting that the creation of private property is *the* central variable to alleviation of poverty in developing countries (DeSoto 2000). In this same period there has been a rejuvenation

¹ Huntington's (1997) notion of a "clash of civilizations" is an alternate concept to the one advanced by Fukuyama (1989).

of the social and legal debate about private property in the United States (Jacobs 1998, 1999, 2009c). And in Europe, decades-old institutional arrangements that have structured the relationship of the individual to the state over the scope of private property, have, I have recently argued, begun to shift significantly (Jacobs 2008a, 2008b, 2009a).

In the last few years the extent and substance of this trend has become clear. In few countries of the world is private property not a topic of public policy and social debate. For example, two of the few remaining communist-led countries in the world have moved to embrace private property. In the spring of 2007 China made international news through its revision of national laws which established the conditions for the ownership of private property in housing, and in spring 2008 Cuba introduced laws which would also allow the private ownership of houses (Anonymous 2008).²

All told, this has led to heightened global discussion about private property and property rights. Legal scholars are noting a “global debate over constitutional property” (Alexander 2006).

And some suggest that the extent of private property rights serves as a reliable indicator of both economic strength and political freedom, leading to global rankings of private property

² China’s efforts to create private property made it the front cover illustration of *The Economist* on May 10, 2007. The illustration showed a happy Chinese peasant atop a tractor, a la Maoist era realist art posters, holding up a little red book (an illusion to Mao’s little red book). The words on the book – “property deed”.

rights robustness (Bethell 1998, Thallam 2008).

THE RATIONALE FOR PRIVATE PROPERTY

Democracy and market economies are ideas that have existed for millennia. Yet democracy as a form of governance and market economies as capitalism transformed from ideas into social realities in the 17th and 18th centuries. Why? One theory has to do with the so-called age of discovery. In the period prior to the west’s “discovery” of the Americas and sea routes to Asia life in Europe was characterized by a population with access to limited natural resources. In this situation, it could be argued that a more centralized and autocratic form of governance and resource allocation made sense. If there were limited resources and a steady or growing population it was critical that resources not be wasted, so that there was access to minimal resources by all. The age of discovery and exploration changed all this. A literal explosion of resources such as gold, silver, fur, timber, and land transformed the economic and social reality of Europe. Life was no longer characterized by constraint, but instead by unexpected and unplanned for abundance. It is into this new material environment that new ideas about governance and markets were introduced.³

John Locke’s work was particularly influential (Locke 1952 [1690]). Locke proposed a relationship between land ownership and democracy. According

³ This discussion about the emergence of democracy and markets draws strongly from the exposition by Ophuls (1977).

to Locke, people held a natural right to property. And one came to possess property through using it.⁴ According to Locke, freely constituted governments (i.e. democracies) existed for the protection of individual liberties, including the liberty to hold and control property.

Locke's ideas had substantial influence on the ideas of Jean-Jacques Rousseau (1994 [1754], 1997 [1762], Bromley 1998). Together Locke and Rousseau strongly influenced then-contemporary thinking about the content of what became the American and French revolutions. As well documented, the American revolution was as much about grievances over access and control of property as about more commonly spoken of issues such as freedom of speech, freedom of religion, freedom of the press or freedom of assembly (Ely 1992). In the nascent United States the country's founders drew from John Locke's ideas to argue that one of the principal functions of forming a government was the protection of property. In the debate over the ratification of the proposed U.S. Constitution, James Madison (who would go on to be the fourth American President) wrote that "government is instituted no less for the protection

4 It was this argument that provided the justification for taking land from native inhabitants in the Americas and Africa, who were not understood to be using it in the European sense of active agricultural and forest management. This argument also justified proposals for the breaking apart of large, landed estates by the wealthy and redistributing land towards to the laboring and newly emerging middle class.

Cronon (1983) is commonly cited as a pioneering study documenting the attitudes of Puritans towards the Native Americans use of their land in the American colonial settlement period.

of property than of the persons of individuals" (Hamilton, Madison and Jay 1961 [1788]: 339). Other key contemporaries agreed. John Adams (who became the second American president) noted that "property must be secured or liberty cannot exist. The moment the idea is admitted into society that property is not as sacred as the laws of God, and that there is not a force of law and public justice to protect it, anarchy and tyranny commence" (1851 [1790]: 280). And Thomas Jefferson (the author of the Declaration of Independence and the third American president) linked the individual's right to own and control property with the very existence and viability of democracy.

According to Jefferson, ownership of land by farmers created the very conditions that allowed democracy to exist. Why? When a farmer owned his own farm, he could produce food, fuel and building materials for himself and his family. In so doing he was obligated to no one – he was literally free to exercise his political views as a democrat.

But this view of the relationship of property to democracy, and the fact of asserting property's centrality, was not unchallenged. Also drawing from Locke, others saw the need for private property ownership to bow to social needs. Among American founders, these sentiments were echoed by both Thomas Jefferson (a person whose words can be used to support many sides in this debate) and Benjamin Franklin (the colonies revolutionary-

era ambassador to France and the Netherlands), among others. Benjamin Franklin was perhaps the most

articulate proponent of a counter-position to that of Madison, Adams and their allies. For example, in the debate over the ratification of the constitution for the U.S. state of Pennsylvania (his home state), Franklin (1907 [1789]: 59) said: "Private property is a creature of society, and is subject to the calls of the society whenever its necessities require it, even to the last farthing." In other words, Franklin viewed as legitimate the public's right to create, re-create, take away and regulate property as it best served public purposes.⁵

Property – private property – was thus a confusing issue for America's founders. How were these disparate positions resolved? With ambiguity. In 1776 the U.S. Declaration of Independence (authored by Thomas Jefferson) promised each (free, white, male) American "life, liberty and the pursuit of happiness." What is telling about this phrase is that Jefferson borrowed it directly from Locke, but Locke's phrase was life, liberty and property. This is what Jefferson wanted the Declaration to say, but Jefferson's (and Locke's) ideas did not prevail in the final debate and ratification of the

5 These sentiments by Franklin were not isolated. As noted by Brands (2000: 623) "Franklin took a striking socialistic view of property." Brands (2000: 623) provides these other examples of Franklin's opinions: "All property . . . seem to me to be the creature of public convention." "All the property that is necessary to a man for the conservation of the individual and propagation of the species is his natural right, . . . but all property superfluous to such purposes is the property of the public, who by their laws, have created it, and who may therefore by other laws dispose of it whenever the welfare of the public shall demand such disposition."

document.

Eleven year later, in 1787, the U.S. Constitution was adopted. What did it say about land-based private property? Nothing. It was not until 1791 with the adoption of the Bill of Rights that the so-called "takings" (expropriation) clause appeared as the closing phrase to the Fifth Amendment to the Constitution: "nor shall private property be taken for public use, without just compensation."⁶

With the adoption of this phrase, the Constitution formally recognized four concepts: the existence of private property, an action denoted as taken, a realm of activity which is public use, and a form of payment specified as just compensation. The interrelation of these concepts is such that where private property exists, it may be taken (i.e. seized by the government without the landowner's permission), but only for a denoted public use, and when just compensation is provided. If any of these conditions are not met, then a takings may not occur.

The French Revolution occurred only thirteen years after the American Revolution (in 1789), and access to

6 The U.S. Constitution does speak to private property, just not land-based private property. What the Constitution recognized was the ownership of slaves as property under Section 2 of Article IV, where it establishes the right of owners to have escaped slaves returned to them. Also under Section 2 of Article III, the Constitution establishes a procedure for how conflicting claims to state-based land grants by individuals would be resolved.

It is also worth noting that in the Fifth Amendment the phrase preceding the takings clause states "No person shall be deprived of life, liberty, or property, without due process of law," making explicit the Locke-inspired link between liberty and property.

and protection of rights in property were likewise central themes of this mass social movement. When the revolutionaries sat to articulate their ideas about the social and political rights of citizens in the new France, one of the rights that emerged was directly parallel to the Takings Clause of the Fifth Amendment of the United States Bill of Rights. In the Declaration of the Rights of Man and Citizen of August 1789, the final of the seventeen rights states: “Property being an inviolable and sacred right, no one may be deprived of it except when public necessity, certified by law, obviously requires it, and on the condition of a just compensation in advance.”

All the structural elements of the Takings Clause in the Fifth Amendment to the United States Constitution discussed above are in Right 17. The right to private property is recognized. The right of government to expropriate that property is also recognized. However, the right of government to advance against a citizen’s right noted as “inviolable and sacred” is only under the conditions of a “public necessity” which “obviously requires it” and when such action is “certified by law.” When these conditions are met, then the citizen is entitled to “the condition of a just compensation in advance.”

At the same time these political arguments were being developed and adopted as key components of the emerging American and French revolutions a parallel economic argument was being developed. In The Wealth of Nations (1937 [1776]),

Adam Smith advanced the foundational argument for a market economy; Smith argued for an economic structure based on labor specialization and free market exchange of goods and services.

Private property is key to a market economy. When someone owns land they have something that has the potential to return value to them. The owner has reasons to care for the land and to invest in the land (for example, to make it more productive). Individual actions have the potential to provide direct individual returns to the owner. In addition, individual ownership of property becomes key to a modern banking system. Ownership gives the owner something of value that he can invest in and borrow against. And finally, Smith argued that the social institution of property provided one of the strongest justifications for a civil government.

Both of these sets of arguments for the centrality of private property – the political (for democracy) and the economic (for market economies) – have continued into the present day. Political scientists and legal scholars continue to make arguments drawing from Locke and Rousseau and analogous to those of Jefferson (e.g. Purdy 2005). And economists continue to make arguments that draw directly from Smith.

Among contemporary economists, probably the most influential (and also among the most controversial) is Hernando DeSoto, a Peruvian whose work has had significant impact at the World Bank (DeSoto 2000). DeSoto

provides a 21st century updating of Adam Smith arguments but focuses on urban poverty in developing countries. He asks ‘why are the poor, poor?’ In answering this question, he makes this observation:

The poor have things, but they lack the process to represent their property and create capital. They have houses but not titles; crops but not deeds; It is the unavailability of these essential representations that explains why people who have adapted every other Western invention have not been able to produce sufficient capital to make domestic capitalism work. This is the mystery of capital (DeSoto 2000).

For DeSoto the solution is about creating private property:

Property is a mediating device that captures and stores most of the stuff required to make a market economy run. Property seeds the system by making people accountable and assets fungible, by tracking transactions, and so providing all the mechanisms required for monetary and banking system to work and for investment to function. The connection between capital and modern money runs through property (DeSoto 2000).

In summary, the rationale for private property is both political and economic. Drawing from political theory, the argument is that ownership insulates the owner from the arbitrary power of the state and provides the owner with the literal material conditions to exercise one’s rights as a citizen in a democracy. That is, as Jefferson argued (drawing from Locke and Rousseau),

(agrarian) land ownership – because it allows the owner to provide food, fuel and building materials for one’s self and one’s family – frees one to exercise one’s political judgement without coercion. Drawing from economic theory, the argument is that private property, to use DeSoto’s words, “seeds the system by making people accountable and assets fungible, by tracking transactions, and so providing all the mechanisms required for monetary and banking system to work and for investment to function.”

Intertwined, these two arguments provided much of the rationale for programs of land reform in the post World War II period, as developed countries sought to foster private property (as an alternative to tribal, communal, group and state property) in developing and then transition countries.

A CRITIQUE OF PRIVATE PROPERTY

Private property is also a social or legal institution subject to critique. An easy way to understand a broadly accepted critique is through the lens of what is perhaps the most cited paper in the field of environmental studies and natural resource management.⁷ In 1968, Garret Hardin, a population biologist, popularized the phrase “the tragedy of the commons” (Hardin 1968). For Hardin, this concept offered a key lesson about property rights.

The tragedy of the commons refers to a situation where individual property

⁷ Another useful article which lays out the issue in a clear way is Harris (1980).

owners-users act rationally with regard to their property rights so as to maximize the value and worth of those rights. That is, owners act exactly as economic theory says they should act. But a problem arises. The problem is that the sum of the set of individual rational decisions is not socially rational. Rather it is the opposite. So, individuals acting rationally result in a situation that is irrational from a social perspective.

Hardin uses a story of peasant cattle grazers using commons land in medieval England to illustrate this point. His story is based on the premise that each individual grazer has unlimited and unregulated access to a commons grazing field. In this situation he argues that there is an incentive for each grazer to increase the size of his individual herd, so as to reap benefit from his action (more cattle yield more value at the market). However, each grazer acting rationally leads to a situation where the commons quickly becomes degraded, because it (the commons) can not sustain the ever increasing burden of grazing activity. Overgrazing leaves all grazers without grazing land, a situation none of them desire. But Hardin's key point is that the tragedy of the commons does not come about because of irrational behavior by users-owners, but by rational behavior.

According to Hardin (1968:1244) "(e)ach man is locked into a system that compels him to increase the herd without limit," thus "(r)uin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a

society that believes in the freedom of the commons."

The core message of this story has been extrapolated to many types of natural resource management situations, even ones where land is privately owned (in contrast to the commons that Hardin describes). One example – privately owned farmland in the peri-urban area of growing cities. When agricultural land is owned privately and there is the opportunity for market-based exchange for the land, each owner must decide whether to keep the land in agricultural use or accept a competing (often higher price offer) for urban-style use. The obviously rational decision for the owner is to sell the land for urban-style use. However, the cumulation of a set of these decisions by a set of individual agricultural land owners is the disappearance of agricultural land in the peri-urban area, which may be judged by many (including the individual agricultural land owners) to not be in either the short-term or long-term public interest.⁸

⁸ It must be acknowledged that there are a broad range of critiques of Hardin and his discussion of the tragedy of the commons. As I note in a recent article, Hardin is writing about a very particular land use arrangement (the open access commons), and that even among commons' this is only one of many types. And Hardin's scenario is premised on a set of assumptions which when revealed are highly questionable (e.g. that people will always act in a way that is short-sighted, greedy, self-interested, and non-communicative with members of their own community). Finally, the particular historical example Hardin uses – the English commons that existed from medieval times to the beginning of the industrial era – did not disappear through any misuse or tragedy. The English commons was a sustainable and enduring land use and social institution that only came to an end through an act of the British Parliament designed to create a labor pool for the then-emerging factories (if the landless could not graze their animals on "free" or common land, they then were forced work in factories to earn a living) (Jacobs 2009a: 10-11).

Hardin's article brought the matter of property rights fully into academic and policy conversations about natural resources and environmental management and planning. According to Hardin (and his interpreters) the reason there is an environmental problem is the tragedy of the commons – individuals acting rationally with regard to their property rights were not yielding a greater public interest. The insight offered by this metaphor began framing a diverse set of substantive natural resource management discussions.

So what is the solution for the tragedy of the commons? Solutions of two sorts are offered in the literature. The first is to change the scale of decision making so that the strength of the individual owner and his individual property rights are diminished. The most common way to accomplish this is through proposals for region-wide public management of land and natural resources.⁹ A second solution is to fundamentally rethink the very basis of what it means to own land and natural resources. Starting in the 1970s scholars in the developed countries began exploring radical ideas about ownership of the natural world

e.g. Large 1973, Stone 1974).¹⁰ New public programs for environmental and natural protection and management that began developing in the 1970s – for farmlands, wetlands, species habitat, etc. – were designed, in part, to embody these two sets of solutions.¹¹

In summary, despite the benefits of private property for the fostering of democracy and markets, it can be a problematic social and legal institution. Private property's problems come from the fact that when the natural world is privatized, owners seek to maximize their individual benefits and returns from their ownership of a piece of it. The potential problem with this is that what can be a rational decision for the individual in natural resource use and management may not be rational for the social group (the neighborhood, the community, the city, the region) as a whole.

THE COMPOSITION OF PRIVATE PROPERTY AND THE UNIQUENESS OF LAND

The Composition of Private Property.

This paper is about the role of private property in natural resource management. But what exactly *is* private property? What is the social and legal institution that is the focus of

Yet despite the limitations of Hardin's article and the story at its center, the article (really the title) has become a central metaphor for the environmental movement globally. When there is a natural resource management problem, someone at some time will identify it as "a tragedy of the commons." And by this they mean to draw from one of Hardin's key points (the point I stress above): that individual rationality does not equal social rationality.

⁹ A pioneering study of this issue in the United States is Bosselman and Callies (1971); one update of the thinking in this report is contained in Weitz (1999).

¹⁰ A very recent exploration of these themes was published in the May 2009 (vol. 94, no. 4) special issue of the Cornell Law Review focused on "Property and Obligation."

¹¹ Hardin himself provides a third solution to the problem he identifies. His solution is to increase the extent of private property – "The tragedy of the commons . . . is averted by private property." (Hardin 1968: 1245). Since Hardin is examining the problem of unlimited and unregulated access to commons land, he believes a solution to non-sustainable management lies in privatization.

so much global attention?

Under the standard legal and economic definition of property used in common law countries, ownership of property means *cuius est solum eius est usque ad coelum et usque ad inferos* – whoever owns the soil owns all the way to heaven and all the way to the depths. This is a concept that comes directly from Roman law. It is from this concept that a key idea emerges about land: land ownership (*cuius est solum*) means ownership of a set of other characteristics – minerals under the surface, water on, flowing over and under the surface, and the air above the surface.

What this means is that land as private property is treated as a bundle of rights – or as it is commonly discussed in the legal literature a bundle of sticks (Demsetz 1967, Alchian and Demsetz 1973). When one owns land, ownership refers to more than the possession of the physical soil within a defined set of boundaries. For the purposes of the law and the economy, ownership means the possession of a fungible bundle of rights. It is this bundle of rights that is socially recognized as ownership. This bundle is comprised of rights such as the air right (the ownership of the air space above the legally defined parcel), the water right (the ownership of the water sitting on, under or flowing over the legally defined parcel), the right to control access to the property (more commonly known as the right of trespass), the right to use the soil (to farm), the right to harvest natural resources (such as trees and minerals),

and the rights to develop, sell, trade, lease and/or bequeath the land in its entirety, *and the same with selected rights*.

If an owner is in total possession of these rights, if an owners owns all the rights in the bundle, he is said to hold the property free of obligation, to have fee–simple ownership or freehold property.

However, even in the most strongly private property nation, no owner ever has all of the rights in the bundle. Society, as government, always reserves out some of these rights, or some portion of these rights. For example, wildlife ownership and harvesting seasons have long been a right reserved to and regulated by the government; few owners expect to own the wildlife (fish, deer, bear, etc.) on their property, and thus the right to harvest at any time and in any amount as they please. Government also commonly reserves the right to enter onto property (to violate the right to control access) to carry out necessary social functions. And in many countries, it is the government that owns mineral rights. Yet, even given these reservations, private property ownership has long been thought of as consisting of a robust bundle of rights, relatively free of obligations to the state or others.

There are interrelated strengths and weaknesses to conceptualizing the legal and economic form of natural resources as a bundle of rights. The primary one has to do with the commodification and fungibility of natural resources. When

land is treated as bundle of rights, then individual rights in the bundle can be separated from the bundle, and, as with the bundle as a whole, sold, traded or leased. So, for example, when land is a bundle of rights, the ownership of the water right (or one or more of the mineral rights) can be separated from the ownership and use of the surface rights in the bundle.

Thus it is possible for there to be multiple, non-related owners to a single geographically defined parcel. The strength of this is that it becomes possible for the primary owner of the bundle to receive income from one or more rights which he may not need, while retaining control and use of the remaining rights. Some of the weaknesses of this is that with fragmented ownership it can be difficult to accurately record and tax all the rights in property, and there can be conflict among rights owners over the primacy of rights and their use.

The Uniqueness of Land.

The appropriateness of land as private property also has to be considered in the context of a long-standing discussion among land economists about the unique nature of land (Harriss 1980, Bromley 2002, Jacobs 1989). Land economists have long argued that land is unlike other commodities in a market economy. What characterizes most commodities is that as demand rises, supply can be increased. And if cost becomes too high, markets can respond by innovating through substitution.

But the supply of and demand for land does not tend to work this way. Why?

For several reasons. Among them are the fact that the land is fixed in supply; with rare exception all the land on earth is all the land there is or will be – land is non-producible. We can not make more of it. Second, land is fixed in location. We have to use land where it is.¹² While we can move some of the resources of land (timber, minerals, water), the physical space demarcated by land has to used where it is. Third, land is fixed in quality. While land quality can be destroyed, it is difficult to create particular land characteristics (such as its ability to be of high quality for food production). Fourth, land use is difficult to completely internalize. My use of my land spills over to my neighbors, and impacts their land use options and opportunities – aesthetically, economically and ecologically. Fifth, land is a human essentiality. All human activities occur in physical space – habitation, work, recreation – thus I have to have it. There is limited elasticity in the demand for land; humans can adjust the amount of space needed for various activities, but humans must occupy physical space for all human activities. We can not be without access to land.

Thus privatization of land occurs in a context where aspects of land are understood as unique (vis-a-vis other commodities in a market), including the fact that access to land is a fundamental human necessity.

¹² In most applied economics programs that instruct in the area of land development, a foundational principle is what is known as the three rules of real estate: location, location, and location. What makes land valuable in a market is its positioning.

THE PAST AND FUTURE OF PRIVATE PROPERTY AND ITS PUBLIC GOVERNANCE

Private Property's Past.

It can be argued that the model of land as a bundle of rights wholly controlled by an individual owner (with the exception of selected rights reserved out to the state) made practical sense through the 18th and 19th centuries, the time of modern democracy's and capitalism's birth and rise. However with the beginning of the twentieth century changes in technology forced society to revisit the functionality of this model.

The airplane was invented in 1903. Within a very few years it became commercially viable, and there was a property consequence. Under the bundle of rights theory of private property, if I own the air right to the heavens above, then every time an airplane flies over my property it has violated my property right. The airplane has entered my property without permission as surely as if the pilot had walked up to my fence, ignored it, and kept walking. The problem was this – as technological change expanded the possibilities of air travel a pre-20th century definition of private property no longer seemed socially functional. If individual land owners could claim trespass of their property by airplanes and thus block air travel or, alternately, demand compensation for the right of the airplane to fly over “their” airspace, air travel would become either too cumbersome or too expensive.

What happened? In the U.S. during the first half of the twentieth century, the legal system solved the problem by making public air rights above a certain elevation (Jacobs and Ohm 1995). Courts reapportioned airspace to the public sphere so individual owners no longer owned *est usque ad coelum* – all the way to heaven. In effect, the courts created a new commons where one had not existed before. The creation of this new commons responded to changing social needs pushed by changing technology.

During the same period, the social and policy systems responded through the development of modern land use and environmental regulations. Zoning, invented in 1916 in New York City, was a new approach to the management of private property rights. Zoning sought to balance the rights of the individual with the rights of the society through a comprehensive set of regulations relative to what an individual could and could not do with their land. Within a decade of its invention hundreds of cities in the U.S. had adopted zoning, because it responded so well to the changing technological and social circumstances of the period (Jacobs and Paulsen 2009).

Throughout the 20th century landowners saw the very definition of property continue to change in response to new technological developments and changing social values. As society understood the impact of individual land use decisions upon neighbors and society at large, and as new ideas about ourselves and others developed,

society kept up a dialogue about the appropriate configuration of what constituted the property rights bundle. Many examples of this can be given; I offer a few here.

In the 1960s in the United States, a century after the freeing of the slaves, further changes in race relations had significant impacts upon private property. In the popular mind, a focus of the American civil rights movement was the practice of white restaurant owners in the American south. These owners, reflecting their understanding of their private property rights, decided who they would serve and who they would not, generally refusing service to African-Americans. We have dramatic photographic images of this period, where young African-Americans engaged in social protest at restaurants by formally requesting service, only to have food dumped on their heads. Despite the obvious racism of these actions, the restaurant owners acted no differently than anyone does in deciding who may enter into his or her home. These restaurant owners said, in effect, "it's my business, I built it with my capital and my labor, I get to decide who to serve!" But during the 1960s, as a result of social struggle, owners of commercial establishments lost their private property right to choose who they would serve or not serve (Hecht 1964). Reflecting changing social attitudes on race and human relations, Americans decided as a society that the greater social interest was better served by reconfiguring the private property bundle of rights, taking what had been a private right away from

the individual. This dialogue between changing technology and changing social values and the changing nature of what is in the property rights bundle continues. In the 1990s in the United States it was expressed through (in terms of technology) social conflict over the location of cell phone relay towers (everybody needs them, but nobody wants them as a land use neighbor; the national government removed the right of local governments and individual landowners to say no to their location) and (in terms of social values) the widespread resistance by male-only membership clubs and male-only universities to the admission of women. These clubs and colleges claimed their premises were their private property and thus they could decide who has access. As with racially segregated establishments, society again asserted the primacy of changing social values over private property rights, and changed the property right bundle (eliminating the ban on female access).

And while property was changing, so too was the extent of social management of private property, through government regulation (Jacobs and Paulsen 2009). One way to view the twentieth century is as a time of ever expanding government regulation of private property, as the world became evermore urban. Environmental and natural resource management approaches of the current period draw upon an evolution of New York City's early zoning scheme, and an analysis of private property's rationales and critiques.

Private Property's Future – Promise and Paradox.

Land is both a thing and a symbol. As a thing it is tied to modes of production, rates of economic development, and elements of cultural identity. As a symbol it is connected to deeply rooted, conflicting ideologies, foundational ideas about pillars of society, and the underpinnings of notions about local, regional, national, and global security and sustainability. Privatization of land is pursued for reasons of both political and economic reform. It is expected that by moving land into private hands it will be used more efficiently and contribute to the economic and political transition of a country, and thus contribute to the establishment and maintenance of security and sustainability within and between places.

But for privatization to occur, there has to be a definition of what is being privatized. What is land (especially private land); what isn't it; what are the bounds between private and public rights in property; what are the rules for the interaction and interrelationship of public and private rights in property; and how will private rights in property be recognized, managed and protected when they are challenged?

The promise of private property is its ability to establish individual security, build community, and promote democracy and economic development. Its paradox is that through exclusivity, and the rush to exploit resources for individual gain, absent consideration for social and

environmental impacts, individual security is undermined, community building is shunted aside, and democracy and economic development become threatened. Today, at the beginning of the 21st century, we are watching both phenomena occur.

The future of private property is both clear and confused. What is clear is that there is a global commitment to the social utility of private property. What is confusing is that the history of public policy in developed countries shows us that in modern times (the twentieth century) such policy emerged because of a widespread recognition of the failure of a management approach that vested individuals with strong control over property rights, and gave markets undue sway over property decisions. In a system where private predominates over public, and there is no contravening force, individual land owners are compelled to respond rationally to market signals. In so doing, they make sound decisions about land use, the sale of land, and land conversion. Their calculus in making this decision is how it benefits them, the individual land owner, regardless of its impact on society as a whole, in the present or into the future. Such an approach can lead to unsustainable natural resource management.

One implication is that privatization is a process which requires careful social and economic planning. In the last decade of the twentieth century South Africa and the transition countries of central Europe and the former Soviet Union (for example), a quasi political-

economic blank slate presented itself. In order to initiate new political systems and market economies and societies the conditions for such had to be planned. Explicit decisions had to be made about the very nature of property, its composition, and the rules for its ownership and exchange (Jacobs 2009b).

And something else seems clear. Problems that have been experienced in the new countries with regard to property and natural resources are a function of *under* planning. Absent planning, absent thorough consideration of the possible unintended consequences of actions, the results of institutional transition can become a form of institutional chaos – an anarchy of actions where the net result is social, political and economic paralysis.

As land and natural resource privatization is considered several key elements of the experience of developed countries are worth noting:

The role of government as an active manager of private property rights has come about because of increasing urbanization, increasing market activity, and increasing threats to public health, safety, and welfare. These

conditions are now global in scope.

The appropriate balance of private property rights and public action towards those rights (through, for example, regulation) is never fixed or settled; it is continually renegotiated as a function of changing social, economic, and technological conditions.

Social conflict over private property rights is never over; it is a continuous process precisely because of the proxy role of private property rights in social dialogue.

From my perspective land issues are at the forefront of public policy globally. In many of the global hot spots property is a central component in social conflict and socio-political transition. People everywhere seem to have an inherent understanding of the promise of land, the promise of private property. It is its paradox which seems hidden. Because of its many benefits, I do not believe that the global move towards private property can or should be halted. What I do believe is necessary, though, is a more *planned* approach to private property's dissemination and invention, so that its paradoxes do not overwhelm its promises. The question is – are we up to this challenge?

BIBLIOGRAPHY

- Adams, John. 1851 (1790) : "Discourses on Davilia, A Series of Papers on Political History," in The Works of John Adams, Vol. 6, Charles Francis Adams, ed. Boston, MA: Little Brown.
- Alchian, Armen A. and Harold Demsetz. (1973) : "The Property Right Paradigm," The Journal of Economic History 33, 1: 16-27.

- Alexander, Gregory S. (2006) : *The Global Debate over Constitutional Property*. Chicago: University of Chicago Press.
- Anonymous. (2008) (April 12) : “Cuba to Allow Thousands to Own Homes,” *The New York Times* (national edition): A9.
- Bethell, Tom. (1998) : *The Noblest Triumph: Property and Prosperity Through the Ages*. New York, NY: St. Martin’s Press.
- Bosselman Fred P. and David Callies. (1971) : *The Quiet Revolution in Land Use Control*. Washington, DC: U.S.G.P.O.
- Brands, H.W. (2000) : *The First American: The Life and Times of Benjamin Franklin*. New York: Anchor Books.
- Bromley, Daniel W. (2002) : “This Land is Whose Land?” *Wisconsin Academy Review* 48, 3: 60-63.
- Bromley, Daniel W. (1998) : “Rousseau’s Revenge: The Demise of the Freehold Estate,” in *Who Owns America? Social Conflict Over Property Rights*, H. M. Jacobs, ed. Madison, WI: University of Wisconsin Press, pp. 19-28.
- Cronon, William. (1983) : *Changes in the Land: Indians, Colonists and the Ecology of New England*. New York: Hill and Wang.
- Deininger, Klaus (2003) : *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank; New York: Oxford University Press.
- Demsetz, Harold. (1967) : “Toward a Theory of Property Rights,” *The American Economic Review* 57, 2: 347-359.
- DeSoto, Hernando (2000) : *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York, NY: Basic Books.
- Ely, James. W. Jr. (1992) : *The Guardian of Every Other Right: A Constitutional History of Property Rights*. New York, NY: Oxford University Press.
- Franklin, Benjamin (1907) (1789) : “Queries and Remarks Respecting Alterations in the Constitution of Pennsylvania,” in *The Writings of Benjamin Franklin*, Vol. 10, edited by Albert H. Smith. London: Macmillan and Co.
- Fukuyama, Francis. (1989) : “The End of History?” *The National Interest* No. 16 (Summer): 3-18.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay (1961) : *The Federalist Papers*. New York: Mentor Books. (Original work published 1788).
- Hardin, Garrett (1968) : “The Tragedy of the Commons,” *Science* 162 (December): 1243-1248.

- Harriss, C. Lowell (1980) : “Free Market Allocation of Land Resources: (What the Free Market Can and Cannot Do in Land Policy),” in A. M. Woodruff, ed. *The Farm and the City: Rivals or Allies*. The American Assembly. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc, pp. 123-144.
- Hecht, Neil (1964) : “From Seisin to Sit-In: Evolving Property Concepts.” *Boston University Law Review* 44, 4: 435-466.
- Huntington, Samuel P. (1997) : *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, NY: Touchstone.
- Jacobs, Harvey M. (1989) : “Social Equity in Agricultural Land Protection,” *Landscape and Urban Planning* 17, 1: 21-33.
- Jacobs, Harvey M. (1998) : “The ‘Wisdom,’ but Uncertain Future, of the Wise Use Movement,” in *Who Owns America? Social Conflict over Property Rights*, H. M. Jacobs, ed. Madison, WI: University of Wisconsin Press, pp. 29-44.
- Jacobs, Harvey M. (1999) : “Fighting Over Land: America’s Legacy America’s Future?” *Journal of the American Planning Association* 65, 2: 141-149.
- Jacobs, Harvey M. (2008a) : “The Future of the Regulatory Taking Issue in the U.S. and Europe: Divergence or Convergence?” *Urban Lawyer* 40, 1: 51-72.
- J acobs, Harvey M. (2008b) : “L’engrenage de la Croissance Urbaine: La Place de la Propriété dans la Planification Urbaine,” *Études Foncières* No. 133: 12-16.
- Jacobs, Harvey M. (2009a) : “An Alternative Perspective on U.S. – European Property Rights and Land Use Planning: Differences without any Substance,” *Planning and Environmental Law* 61, 3: 3-12.
- Jacobs, Harvey M. (2009b) : “U.S. Private Property Rights in International Perspective,” in *Property Rights and Land Policies*, G. K. Ingram and Y-H Hong, eds. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 52-69.
- Jacobs, Harvey M. (2009c) : “Social Conflict Over Property Rights: The End, A New Beginning or a Continuing Conversation?,” *Housing Policy Debate* 20, 3 (2009): forthcoming.
- Jacobs, Harvey M. and Brian W. Ohm. (1995) : “Statutory Takings Legislation: The National Context, the Wisconsin and Minnesota Proposals,” *Wisconsin Environmental Law Journal* 2, 2: 173–223.
- Jacobs, Harvey M. and Kurt Paulsen (2009) : “Property Rights: The Neglected Theme of 20th Century American Planning,” *Journal of the American Planning Association* 75, 2: 135-143.
- Large, Donald W. (1973) : “This Land is Whose Land? Changing Concepts of Land as Property,” *Wisconsin Law Review* 4: 1041-1083.

- Locke, John. 1952 (1690) : *The Second Treatise of Government*, T. P. Peardon, ed. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill Educational Publishers.
- Ophuls, William (1977) : *Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State*. New York, NY: W. H. Freeman & Co.
- Purdy, Jedediah (2005) : “A Freedom-Promoting Approach to Property: A Renewed Tradition for New Debates,” *University of Chicago Law Review* 72, 4: 1237-1298.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1994 (1754) : *Discourse on the Origin of Inequality* (translated by Franklin Philip; edited with an introduction by Patrick Coleman). Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1997 (1762) : *The Social Contract and Other Later Political Writings* (edited and translated by Victor Gourevitch). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlatter, Richard (1951) : *Private Property: The History of an Idea*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Smith, Adam. 1937 (1776) : *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* New York: Random House.
- Stone, Christopher D. (1974) : *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*. Los Altos, CA: William Kaufman.
- *Thallam, Satya (2008) : Report – International Property Rights Index*. Washington, D.C.: Property Rights Alliance, available at [http://www.internationalpropertyrightsindex.org/UserFiles/File/022508ot-report%20\(2\).pdf](http://www.internationalpropertyrightsindex.org/UserFiles/File/022508ot-report%20(2).pdf)
- Weitz, Jerry. (1999) : “From Quiet Revolution to Smart Growth: State Growth Management Programs, 1960 to 1999,” *Journal of Planning Literature* 14, 2: 266-337.

Agriculture, ressources naturelles et régulation du foncier dans le Nord-Ouest français : regards croisés entre économie, droit, agronomie et écologie du paysage

Michel PECH¹, Claudine THENAIL² & Jacques BAUDRY².

¹INRA, UMR SMART, Agrocampus-Ouest, Rue Adolphe Bobierre, CS 61103, 35011 Rennes cedex

²INRA, UPR SAD-Paysage, IFR/FR CAREN, 65, rue de Saint-Brieuc, CS 84215 - 35042 RENNES CEDEX.

RÉSUMÉ :

Nous proposons une lecture de plusieurs travaux interdisciplinaires portant sur la gestion multi-échelle des ressources naturelles, réalisés en particulier en région Nord Ouest de la France. Nous présentons ce qui fait, selon nous, l'intérêt de croiser les regards de plusieurs disciplines, l'économie, le droit, l'agronomie et l'écologie du paysage, pour dégager des pistes de travail nécessairement systémiques sur la question de la régulation des ressources naturelles via la régulation du foncier et de l'agriculture. Deux études de cas sont exposées : l'une porte sur la régulation d'une ressource particulière associée au foncier, la haie ; l'autre porte sur l'expérience d'une structure de gouvernance territorialisée, le Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin-Bessin. Notre conclusion porte sur les besoins d'innovations dans les outils de régulation (innovations dans le droit ; dispositif d'appui innovant comme l'observatoire territorial), et les besoins en recherche associés dans ce domaine.

Mots-clés : Ressources naturelles, régulation foncière, gestion multi-échelle, écologie du paysage, Nord-ouest français

ملخص

نقترح قراءة للعديد من الأعمال المتعددة الاختصاصات التي تهتم التصرف متعدد النطاقات للموارد الطبيعية المنجز بصفة خاصة بجهة الشمال الغربي الفرنسي. نبين ما هي ، حسب نظرنا، الفائدة من تقديم وجهات نظر عديدة الاختصاصات، الاقتصاد، القانون، العلوم الفلاحية، علم البيئة المشاهد، كل ذلك من أجل إبراز طرق عمل تكون بالضرورة منظومية تتعلق بمسألة تنظيم الموارد الطبيعية عبر تنظيم المسألة العقارية والزراعية.

يتم عرض دراسة حالتان : واحدة تتعلق بتنظيم مورد معين مرتبط بالمسألة العقارية، التحوط، الأخرى تتعلق بتجربة هيكل للحكومة الإقليمية، المحمية الطبيعية الجهوية لسباح كونتونتان-باسان.

استنتاجاتنا تركز على إحتياجات الابتكار لأدوات التنظيم (الابتكار في القوانين ، جهاز الدعم المبتكر مثل المرصد الإقليمي) وإحتياجات البحث المرتبطة بهذا المجال.

كلمات مفاتيح : موارد طبيعية ، تنظيم عقاري ، تصرف متعدد النطاقات ، علم بيئة المشهد ، الشمال الغربي الفرنسي

1-INTRODUCTION

Nous proposons une lecture de plusieurs travaux interdisciplinaires portant sur la gestion multi-échelle des ressources naturelles, réalisés en particulier en région Nord Ouest de la France. La spécificité de cette région comme modèle de travail est qu'elle combine des enjeux forts en terme de conservation de paysages agricoles culturels (bocage et marais), d'environnement, et de durabilité de filières agricoles intensives pesant fortement dans l'économie de la région. La question de l'urbanisation croissante et de ses interactions avec l'utilisation agricole et récréative des terres est une question également cruciale dans cette région, mais que nous n'aborderons pas ici. En introduction, nous présentons ce qui fait, selon nous, l'intérêt de croiser les regards de plusieurs disciplines, l'économie, le droit, l'agronomie et l'écologie du paysage, pour dégager des pistes de travail nécessairement systémiques sur la question de la régulation des ressources naturelles via la régulation du foncier et de l'agriculture. Nous exposerons ensuite deux études de cas que nous discuterons, pour enfin conclure sur les besoins d'innovations dans les outils de régulation, et les besoins en recherche associés dans ce domaine.

2. DYNAMIQUES FONCIÈRES ET RESSOURCES NATURELLES : quel regard en agronomie et écologie du paysage ?

Le principe fondateur de l'écologie du paysage est le rôle de l'hétérogénéité spatio-temporelle du paysage dans la disponibilité, la qualité, et l'accès-

sibilité des différents habitats nécessaires au maintien d'espèces animales et végétales (Burel et Baudry, 1999). Les travaux de l'écologie du paysage en territoires ruraux ont longtemps mis l'accent sur le rôle plus spécifique des trames vertes, c'est-à-dire des continuités de structures au sol et végétation pérenne « semi-naturelles » (haies, autres bordures de champs, bois, prairies permanentes...) comme corridors favorisant la dispersion des espèces. Ces recherches ont évolué aujourd'hui pour rendre compte du rôle écologique de l'hétérogénéité de l'ensemble de la mosaïque paysagère agricole, incluant les mosaïques de cultures et prairies, d'état de ces couverts, et de pratiques non visibles via ces couverts tels que l'application de phytosanitaires (Baudry *et al.*, 2003 ; Benton *et al.*, 2003 ; Burel et Baudry, 2005). Enfin, une question vive dans ce domaine aujourd'hui est de comprendre les processus à l'œuvre dans les services écosystémiques rendus par le paysage et la biodiversité, et l'évaluation de ces services (Le Roux et Sabbagh, 2008).

La discipline agronomique considérée ici est une science de la gestion technique des couverts végétaux, qui met en perspective les processus de gestion agricole (facteurs et règles de décision concernant la coordination des activités et l'allocation des ressources en main-d'œuvre, terre, équipements...), et les résultats de ces processus de gestion, en terme de dynamiques et de performances des couverts végétaux gérés (Doré *et al.*, 2006). Il s'agit d'une approche systémique des unités de décision agricole qui repose sur la

caractérisation de la diversité des pratiques agricoles (Gras *et al.*, 1989). Les enjeux de multifonctionnalité et de durabilité de l'agriculture ont fait évoluer cette discipline vers la prise en compte de deux problématiques. La première est l'organisation spatio-temporelle des systèmes techniques pour comprendre leur insertion dans les territoires et paysages locaux (Deffontaines, 1998). La seconde est l'analyse des tensions et complémentarités en agriculture entre élaboration des productions agricoles et gestion des ressources naturelles (Martin *et al.*, 2006). Un front de recherche porte ainsi, en écho à l'écologie, sur la mobilisation en agriculture des services écosystémiques rendus par le paysage et la biodiversité (Le Roux et Sabbagh, 2008).

La dimension foncière des territoires ruraux interroge ces disciplines de deux façons. La première question porte sur la façon dont les structures foncières (organisation des modes d'utilisation, d'appropriation, de régulation dédiés aux terres et ressources associées) influence les propriétés écologiques du paysage directement ou via l'organisation des pratiques agricoles, et la durabilité de l'agriculture en retour. La seconde question est d'évaluer si, et comment, les instruments de l'action publique impliquant le foncier sont mobilisables pour assurer la durabilité des paysages ruraux et de l'agriculture, et, ce faisant, le maintien de la biodiversité.

3. ECONOMIE ET DROIT : des objectifs différents mais des intérêts convergents

Le droit est présent dans la vente et l'échange des biens et dans les relations marchandes et non marchandes issues de l'acte de production agricole. La loi n'est pas un catalogue de normes qui s'impose arbitrairement à la pratique sociale car la pression des faits oblige le droit à évoluer : c'est la garantie que le droit reste en prise avec la réalité sociale. Le droit est également l'outil d'application de modèles techniques et économiques pensés indépendamment de la logique juridique dans laquelle il devra s'insérer. L'économie s'interroge alors sur l'efficacité des règles juridiques en considérant que le foisonnement des sources nouvelles de droit et l'empilement (COPERCI, 2002) de règles n'est pas garant d'une efficacité optimale. A l'évidence l'économie se tourne aujourd'hui vers le droit après des années d'évitement, pourquoi ?

Durant ces dernières années la capacité du droit à mettre en œuvre les modèles économiques est mise en doute (Lorvellec, 2000). Deux exemples peuvent être cités pour expliciter cette affirmation. En matière d'installation des jeunes agriculteurs tout d'abord : une grande proportion (plus de 60%) de ces installations en France se réalise aujourd'hui hors norme (Lefèvre *et al.*, 2006) en échappant au modèle technico-administratif qui est établi par l'Etat et aux aides allouées pour faciliter et suivre ces installations. Une des raisons de cette désaffection est que le modèle d'exploitation a été transposé

en droit, sans que le calcul de productivité sur lequel il reposait n'ait pris en compte les coûts collectifs, environnementaux notamment, et ses risques associés.

Enfin en économie, pour bon nombre de biens environnementaux, il n'existe pas de marché (qualité de l'air, biodiversité, qualité de l'eau, etc...). Cette absence de marché conduit souvent à considérer ces biens comme gratuits et à les surexploiter. Ce dysfonctionnement, cette défaillance du marché provient de la sous estimation des coûts par les acteurs concernés. L'économiste parle d'externalité pour désigner ces situations où les décisions d'un agent économique affectent un autre agent sans que le marché n'intervienne. Dans ce dernier exemple, le droit français adopte des positions hétérogènes : par endroit le droit de l'environnement protège les ressources (lutte contre l'érosion des sols, protection d'espèces, etc...), puis d'un autre côté le droit peine à faire appliquer la réglementation existante, c'est le cas pour les politiques d'irrigation des cultures, pour la politique de protection des captages, etc...

C'est pourquoi il peut être admis que mobiliser des instruments de régulation du foncier et des activités agricoles est nécessaire pour promouvoir une gestion durable des ressources naturelles dans le contexte actuel d'une agriculture multifonctionnelle (Bodiguel, 2003) Cela suppose une combinaison des instruments du droit et de l'économie : il convient alors de mettre en œuvre des méthodes d'analyse expli-

cite des implications, atouts et limites de ces combinaisons.

3.1. Etudes de cas : de la haie au territoire de projet

3.1.1. Quels facteurs de l'évolution et de la conservation des ressources paysagères que sont les haies ?

Evolutions du foncier, des pratiques agricoles et fonctions des haies

Une analyse chronologique des modes de régulation, des pratiques et des fonctions des haies en Bretagne orientale montre une rupture importante entre le 19^e siècle (Baudry et Jouin, 2003; Antoine et Marguerie, 2008) et aujourd'hui. Au 19^e siècle, l'ensemble « fossé-talus plantés » marque les limites de propriété foncière. Aujourd'hui (depuis la deuxième moitié du 20^e siècle), la persistance des découpages anciens est variable, en lien avec une forte dynamique des échanges et aménagements parcellaires (Baudry et Jouin, 2003 ; Thenail and Baudry, 2004). Au 19^e siècle les règles s'appliquant sur les pratiques relèvent de la volonté du propriétaire des terres. Le tronc des arbres appartient au propriétaire de la terre tandis que les branches des arbres d'émonde sont à la disposition du fermier (Figure 1). Cette volonté du propriétaire s'applique aussi au maintien d'arbres de haut jet ou fruitiers. D'autre part les usages locaux font force de loi en termes de choix des essences ou de largeur des fossés. Aujourd'hui, la persistance des règles anciennes est variable (Périchon, 2003; Javelle, 2007) ainsi que leur formalisation dans des baux ; de nouvelles règles « s'empilent » à la faveur des contrats

et règlements issus de l'action publique environnementale et agri-environnementale (Laval, 2008). Les pratiques individuelles sont diverses (Figure 1) et l'influence des propriétaires semble

dépendre plus largement de la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les fermiers (Thenail and Baudry, 2004 ; Toublanc et Lunginbühl, 2007).



Figure 1 : Evolution des formes de haies et limites parcellaires en Bretagne : a) Forme traditionnelle fossé-talus planté d'arbres d'émonde appelées « ragosses », b) Même forme de haie, mais partiellement arasée et taillée latéralement sur un seul côté, c) Forme de haie nouvelle à plusieurs strates (hautes, moyennes, basses tiges).

L'analyse de ces nouvelles formes d'organisation est encore largement à mener (Primdahl, 1999). Enfin, un certain nombre de fonctions des haies sont reconnues et codifiées au 19^e siècle, telles que le marquage des limites de propriété (avec l'ensemble fossé-talus), la délimitation d'exclos pour les cultures, ou encore la fourniture de bois d'œuvre et de chauffage, de ressources alimentaires. Aujourd'hui, la reconnaissance de fonctions des haies par les agriculteurs est variable et souvent faible (il s'agit par exemple de la protection des animaux, ou de la production de bois de chauffage) (Javelle, 2007; Le Du *et al.*, 2007). En revanche, la reconnaissance par la Société de diverses fonctions des haies (culturelles, identitaires, écologiques...) va croissant (Baudry *et al.*, 2000; Périchon, 2003; Bonnin, 2006; Javelle, 2007). L'évolution des découpages fonciers impriment des formes de structures au sol plus ou moins pérennes, évolutives, qui jouent sur la qualité des habitats actuels et les flux bio-géochimiques : i) au niveau micro-local : par exemple un fossé comblé peut encore jouer un rôle de drainage, le versant d'un ancien talus offre des conditions contrastées de sol pour la biodiversité végétale (Le Coeur *et al.*, 2002; Baudry et Jouin, 2003), ii) au niveau du paysage : les connexions des réseaux de structure au sol et végétation associée, organisés par les découpages fonciers, participent aux fonctions de corridors. Par ailleurs, on a montré que la diversité des pratiques agricoles (en deçà de certains seuils de perturbation), liées à la diversité des agriculteurs et de leurs

structures de territoires d'exploitations, étaient un facteur clé de maintien d'une diversité d'habitats (Le Coeur *et al.*, 2002; Baudry et Jouin, 2003). Cependant les dynamiques foncières rapides s'accompagnent de changements eux-mêmes rapides des agriculteurs exploitants, des parcellaires d'usage. Ceci est problématique pour la pérennisation d'habitats, notamment pour les espèces spécialisées et de faible capacité de colonisation.

3.1.2. Action publique et haies : politiques de plantation et mesures agri-environnementales

Les politiques publiques de plantations de haies

Des études ont été menées sur l'efficacité des schémas de plantation de haies issus des politiques publiques mises en œuvre dans la période 1980-2000 en Bretagne (Le Du *et al.*, 2007; Toublanc and Lunginbühl, 2007). Il s'agissait de promouvoir la plantation de haies au moyen de subventions au linéaire planté (Figure 1). On a pu constater que ces politiques avaient peu mobilisé les agriculteurs qui y voyaient surtout des contraintes. Les nouvelles haies étaient encore peu localisées au sein des parcellaires agricoles, et les « mises en connexions » de haies entre agriculteurs rares. Ces plantations ont effectivement remobilisé les questions foncières entre propriétaires et agriculteurs, ainsi qu'entre agriculteurs (acceptation des plantations par le voisin, choix de haies mitoyennes ou non, etc.). Enfin, la gestion des haies nouvellement plantées s'est révélée diverse, allant de la réintégration des

haies dans les modes d'entretien existants, à la délégation de l'entretien à de services (par exemple des entreprises de travaux agricoles), jusqu'à l'abandon.

Les Mesures Agri-Environnementales portant sur l'entretien des haies.

La protection de l'environnement et les mesures agro-environnementales (MAE) voient le jour dans les années 80. Ces dernières deviennent d'application obligatoire pour les Etats membres de l'Union Européenne avec la réforme Mac Sharry de 1992. Elles font alors partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme et sont formalisées par le règlement 2078/92 (Dupraz et Pech, 2007). Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement. Les mesures agri-environnementales d'entretien des haies ont été analysées dans un ensemble d'exploitations agricoles du Parc Naturel Régional du Cotentin-Bessin (Basse-Normandie, France ; voir aussi chapitre 2.2. suivant) (Thenail *et al.*, 2009).

Les résultats ont montré que les exploitations contractantes souvent n'étaient pas celles qui avaient le plus de haies. Par ailleurs, la norme d'entretien énoncée dans les cahiers des charges s'est avérée peu adaptée à l'objectif de maintien des haies. En effet, il était stipulé des fréquences de coupe supérieures à ce qui était pratiqué par les agriculteurs antérieurement. En outre, dans de nombreux cas les agriculteurs

ont choisi de faire porter les contrats sur des haies au sein d'îlots en cours de trajectoire d'intensification (en particulier de conversion des prairies extensives en des successions de cultures fourragères et de vente). La poursuite de ces modes d'entretien à l'issue des périodes de contractualisation s'est avérée peu probable, soit que les agriculteurs reviennent vers leurs pratiques antérieures, soit qu'ils poursuivent la trajectoire d'intensification des îlots avec arasement des haies.

Le Parc Naturel Régional (PNR) des Marais du Cotentin et du Bessin : un système de gouvernance territorialisé.

Structuré autour d'un projet collectif ayant pour but de promouvoir une agriculture multifonctionnelle sur un territoire aux ressources naturelles remarquables, le PNR des Marais du Cotentin-Bessin, comme tous PNR, est un système de gouvernance territorialisé qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agro-environnementales : ce projet insiste sur les capacités des acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du marché par le biais d'arrangements institutionnels qui s'adaptent aux besoins spécifiques des acteurs (Ostrom, 1990). Le projet du PNR a été élaboré en 1991. Le territoire du PNR MCB est caractérisé par deux zones contrastées en termes de milieu physique, de paysage et de pratiques de gestion (Figure 2). Il s'agit d'une part d'une zone de basses-terres qui est un marais débouchant sur la mer (hauteurs d'eau régulées, activité de pêche et mise en pâture) de rôle majeur pour le passage des oiseaux migrateurs (conven-

tion RAMSAR). Il s'agit d'autre part d'une zone de hautes-terres, qui est un paysage de bocage présentant une proportion importante de prairies gérées de façon extensive (les successions culturales incluant cultures fourragères

et de vente étant plus faiblement représentées). Les sièges des exploitations agricoles, principalement d'élevage laitier et bovins viande, sont situés sur les hautes terres.

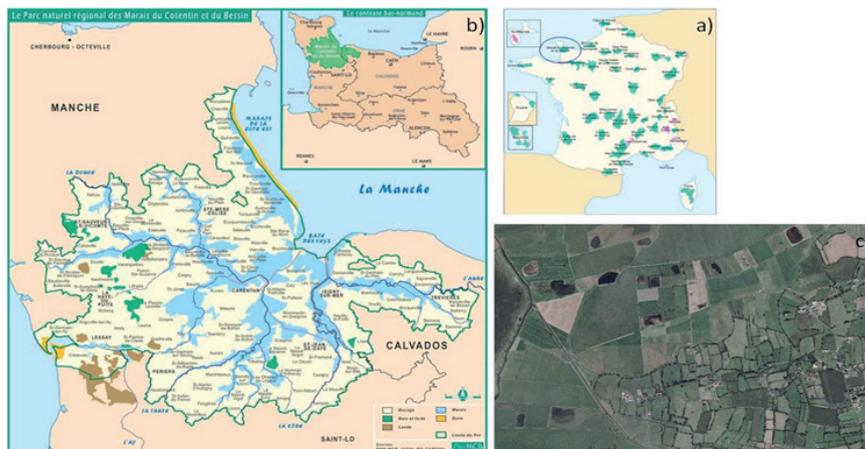


Figure 2 : Présentation géographique du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin-Bessin : a) Carte des PNR en France et localisation du PNR MCB au Nord-Ouest, b) le PNR MCB en région Basse-Normandie, et ses contours (en bleu les basses terres de marais, en jaune, les hautes terres de bocage), c) Photographie aérienne d'une partie du PNR : en haut à gauche les basses terres de marais, en bas à droite les hautes terres de bocage.

Dans le marais du Cotentin et du Bessin, la qualité écologique du territoire (fourniture de ressources pour différentes espèces dont oiseaux migrateurs, qualité de la ressource en eau, etc.) et donc la production des biens d'intérêt publics locaux, nationaux, et globaux dépend du maintien de l'élevage extensif. En effet, concernant les marais, les pratiques de fauche et de pâturage favorisent le développement d'une flore spécifique et permettent de créer un habitat favorable à des espèces d'oiseaux remarquables. Cette valori-

sation des prairies ainsi que l'entretien des fossés par les agriculteurs conditionnent par ailleurs le fonctionnement épurateur de la zone humide. Ainsi, la disparition ou même la simple régression de l'activité agricole se traduirait par une importante perturbation de la zone humide. Inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementale significatives. Il existe donc, concernant les marais, une jointure forte entre la production de fonctions environnementales et l'élevage extensif auquel

sont associées les pratiques de pâturage et de fauche.

Ainsi, le projet de PNR vise en premier lieu à maintenir et à promouvoir une agriculture extensive qui permette d'assurer la pérennité des marais comme zone humide favorables au maintien de différentes ressources naturelles. Progressivement, le projet d'animation des acteurs administrant le PNR (par exemple la promotion des schémas de MAE auprès des agriculteurs) s'est élargi à l'ensemble des deux zones constitutives du territoire, c'est-à-dire la zone de basses et de hautes terres, pour deux raisons. D'une part, assurer le maintien des exploitations agricoles suppose de prendre en compte les deux zones, puisque la plupart ont leur territoire de part et d'autre, ce qui influence les contraintes et opportunités des agriculteurs concernant l'organisation des fonctions et modes d'utilisation des terres pour l'élaboration de leurs productions (Thenail *et al.*, 2009). D'autre part, l'évolution des connaissances sur les fonctionnements écologiques ont permis d'identifier les intérêts spécifiques des deux zones, ainsi que des corridors écologiques à différentes échelles sur l'ensemble du territoire du PNR.

La structure de gouvernance du PNR est constituée de cinq instances. Le syndicat mixte inclus les représentants des différents acteurs du PNR dont des élus des collectivités territoriales concernées (communes, conseil général au niveau du département...). Le comité syndical rend compte des activités, programme les actions annuelles

et pluriannuelles et vote le budget. Le bureau prépare le budget et oriente l'action de l'équipe technique et d'animation. L'équipe technique et d'animation met en œuvre un ensemble d'activités en cohérence avec les missions du syndicat mixte. Cette équipe anime aussi des commissions de travail qui mobilisent des institutions, des administrations, des usagers du PNR et des élus des collectivités territoriales. Ces commissions de travail ont pour objectif de faire des propositions d'action au comité syndical.

Ce descriptif très schématique d'organisation du Parc Naturel Régional permet de constater que les principes d'une « bonne gouvernance » tels qu'ils sont énoncés dans le Livre Blanc de l'UE¹ sont pris en compte: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

Ouverture : l'équipe technique du Parc comme les élus des collectivités territoriales sont des personnes accessibles à la population, ce qui doit permettre à chacun d'être informé des actions du Parc.

Participation : l'ensemble des citoyens du Parc son représentés au sein du Syndicat mixte par les élus des institutions communales, départementales et régionales. De plus, l'ensemble des acteurs ruraux a l'opportunité à travers les commissions de participer à la conception des politiques du Parc.

Responsabilité : le rôle de chaque organe du Parc est clairement défini. Le Syndicat mixte du Parc, organe légis-

1 Commission des Communautés Européennes, 2001-Gouvernance Européenne, un Livre Blanc, 40 p

latif, prend la responsabilité des décisions prises au sein du Comité syndical et du Bureau.

Efficacité : les objectifs du Parc sont clairement définis et inscrits dans la Charte du Parc. Les résultats sont par ailleurs évalués tous les dix ans pour le renouvellement de la Charte.

Cohérence : l'implication des autorités locales, départementales et régionales permet d'assurer une certaine cohérence des politiques du Parc par rapport aux choix effectués aux autres niveaux institutionnels. De plus, la participation des professionnels, des institutions diverses et de l'administration doit permettre de garantir une approche intégrée dans un système complexe. Le défi à relever pour le Parc est en effet de transcender les limites des politiques sectorielles pour construire un projet dont l'unité est le territoire. La figure 3 montre les différents schémas agri-environnementaux appliqués au PNR MCB depuis 1990. On y voit une succession voire une superposition pendant certaines périodes, de différents schémas. Ils diffèrent par les pratiques agricoles visées, les procédures d'application et de mise en œuvre. Par exemple les Opérations Locales Agri-

environnementales (OLAE) étaient assez comparables aux « Environmentally Sensitive Areas » ailleurs en Europe, mais s'appliquaient généralement à de plus petites zones. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) étaient des contrats agri-environnementaux avec les agriculteurs qui incluait un soutien à l'investissement. Les Contrats d'Agriculture Durables (CAD) ne prévoyaient plus un tel soutien à l'investissement ; les Mesures Agri-Environnementales étaient choisies dans chaque zone à partir d'un ensemble de mesures d'un « menu régional ». A titre d'exemple, le choix de mesures incluant le lien entre quotas laitier /gestion du foncier et les primes bovines a été déterminant quant au maintien de l'élevage bovin (lait et viande) sur les prairies inondables. Les MAE ont favorisé le maintien de pratiques de fauche et de pâturage sur le marais (bas pays), en particulier l'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin qui a couvert un tiers de la zone humide, alors que la prime à l'extensification (MAE prime à l'herbe) a joué un rôle important en incitant les exploitations à s'agrandir sur le marais, et non uniquement sur le Haut-Pays.

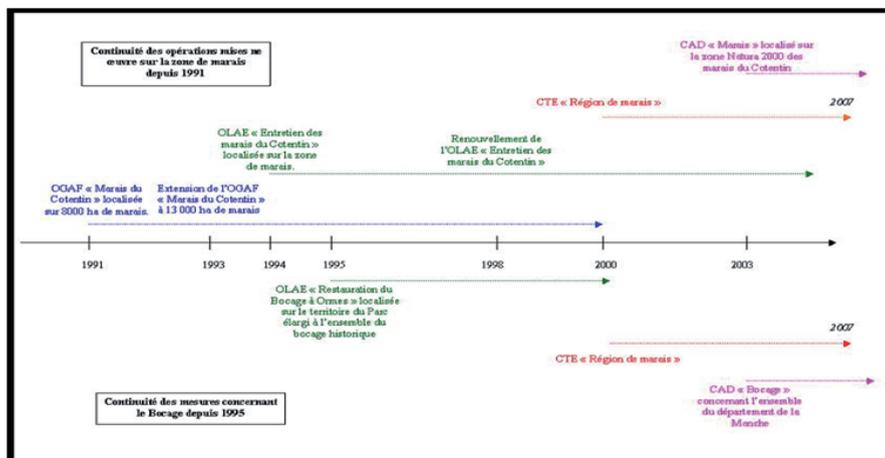


Figure 3. Les différents schémas agri-environnementaux appliqués au PNR MCB depuis 1990. D'après (Arnaud, 2004)

4. DISCUSSION

4.1. Evolution et limites des instruments de type MAE

Avant de préciser l'évaluation que l'on peut faire des MAE, soulignons que les critiques portent encore aujourd'hui sur le manque, en amont, de dispositif d'évaluation de ces schémas (Kleijn and Sutherland, 2003 ; Primdahl *et al.*, 2003).

Règles de police, servitudes administratives et procédure contractuelle

Dans un cadre classique, l'action de l'Etat en matière de protection de l'environnement s'articule autour de trois axes : les règles de police, les servitudes administratives et la procédure contractuelle. Cette gamme d'outils est utilisée en fonction des objectifs recherchés, mais il est toutefois utile de spécifier les limites de ces instruments

eu égard à l'évolution des enjeux décrits ci-dessus.

De manière générale et très schématique :

- les règles de police interviennent sous la forme d'interdiction et réglementation et elles intéressent des problèmes circonscrits dans l'espace et le temps. Le changement d'échelle de la problématique agro-environnementale entraîne une remise en cause de cette procédure. Durant la période où peu d'agriculteurs étaient concernés par les MAE, les actions de police étaient efficaces car des contrôles pouvaient être effectués sans difficulté majeure. Depuis que les MAE concernent des territoires plus vastes et un nombre croissant d'agriculteurs, il devient impossible de contrôler efficacement l'application des règles de police.

- les procédés de servitudes administratives et autres outils d'aménagement rural sont utilisés dans le cadre de la prévention des risques, de la protection du patrimoine naturel, et dans les zones de protection des captages d'eau potable. Il s'agit donc d'actions d'envergures nécessitant des moyens d'intervention conséquents et qui portent sur des éléments patrimoniaux sensibles. L'éventail des instruments juridiques applicables est large et très couteux, il faut garder à l'esprit que les effets de ces instruments sur les incertitudes relatives, par exemple à une collaboration des agents avec les services de l'Etat, varient selon les situations (Mormont, 1996). Les actions liées au foncier ou au patrimoine doivent tenir compte de ces incertitudes au moment du choix d'un instrument d'action.

- concernant la procédure contractuelle, dans de nombreux contrats agro-environnementaux, les objectifs contractuels restent flous ; dans cette perspective l'Etat est peu enclin à proposer une rémunération plus importante en raison de l'incertitude qui est liée aux probabilités d'atteindre tel ou tel résultat. Il s'agit du problème classique des asymétries d'informations, pour qu'un contrat soit intéressant, il faut que les deux parties divulguent leurs informations pour arriver à un consensus.

Mise en cohérence, échelles spatio-temporelles et continuité dans le temps

En termes agro-écologiques, la dimension spatiale des MAE est un problème clé : il s'agit de s'assurer que les échelles spatiales considérées, et les

formes d'organisation des MAE dans l'espace (c'est-à-dire leur contribution à l'hétérogénéité du paysage) sont pertinentes. Un risque qu'il convient de mesurer également est celui d'une uniformisation des pratiques, compte tenu de l'importance de la diversité des pratiques pour le maintien d'une diversité d'habitats pour les espèces par exemple.

Par ailleurs, l'instabilité dans le temps des MAE pose problème, elle est induite par la durée limitée des contrats mais aussi au niveau national et européen par les changements très fréquents des politiques mises en œuvre. Ainsi, en vingt cinq ans en France, quatre dispositifs se sont succédés, instaurant des difficultés pour les agriculteurs à faire des projets intégrant les possibilités d'évolution de leur système d'exploitation au-delà des termes du contrat. La discontinuité des schémas MAE dans le temps est aussi problématique en termes d'efficacité écologique, dès lors que les fonctions écologiques des structures paysagères dépendent de leur durée de présence et de l'histoire des pratiques de gestion qui leur sont associées (Primdahl *et al.*, 2003). L'administration et les organismes institutionnels éprouvent également des difficultés à suivre ces différentes procédures et cela se traduit par des coûts d'apprentissage élevés et par une approche minimaliste des problèmes posés. Après chaque changement de procédure les organisations institutionnelles doivent retrouver leur place et s'adapter à la nouvelle politique, l'administration doit également s'adapter à la nouvelle donne et de ce

fait l'efficacité environnementale de ces contrats s'en trouve altérée.

Par ailleurs, on peut constater que les politiques publiques à visées environnementales, telles que les MAE ou politiques de maintien des haies présentées, restent très sectorielles mêmes lorsqu'elles s'adressent à l'agriculture. Ainsi certaines politiques s'appliquent à l'aménagement (par exemple la plantation de haies), tandis que d'autres s'appliquent à l'entretien des terres ou du paysage (par exemple les MAE concernant l'entretien des haies), et que d'autres enfin passent par une régulation ou compensation environnementale des pratiques de production (par exemple la régulation de la fertilisation ou la mise en place de bandes enherbées). C'est à l'agriculteur de mettre en cohérence, en bout de chaîne, ces diverses actions publiques dans l'organisation de ses pratiques et sur l'ensemble des composantes de son territoire. Les agriculteurs peuvent ne pas parvenir à cette mise en cohérence, ou se concentrer sur un choix de priorités, aux dépens des objectifs environnementaux voire plus largement de durabilité des exploitations agricoles.

4.2. Atouts et limite du PNR Cotentin-Bessin comme système de gouvernance territorialisé

4.2.1. Les atouts du Parc Naturel Régional pour la mise en œuvre des politiques contractuelles.

Tout d'abord, la mission d'expérimentation des Parcs Naturels Régionaux² les légitiment dès 1991 dans la

mise en œuvre des premières générations de politiques agri-environnementales. L'hostilité des institutions agricoles traditionnelles à l'égard de l'agri-environnement dans le contexte de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, contribue à renforcer la légitimité institutionnelle et politique des PNR dans la mise en place des contrats agri-environnementaux.

Plus tard, l'élaboration et la mise en œuvre du projet du PNR repose sur des commissions thématiques qui sont des lieux de concertation entre élus locaux, administration, profession agricole et autres usagers du territoire. Ce fonctionnement démocratique permet de faciliter l'expression de la demande sociale pour les fonctions non marchandes et donc de mieux définir les objectifs et les mesures des programmes agri-environnementaux.

Enfin, le projet de territoire du PNR des marais du Cotentin et du Bessin s'inscrit parfaitement dans les principaux objectifs établis dans le cadre de l'article 19 du Règlement de l'Union Européenne (UE) 797/85 puis du Règlement UE 2078/92. En outre, la Loi d'Orientation Agricole (France) de juillet 1999 confirme la convergence entre la volonté politique nationale et européenne et le projet du PNR en reconnaissant les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Associant des objectifs économiques et environnementaux à un objectif de développement durable, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) apparaît alors comme l'instru-

2. Décret n°88-443 du 25 avril 1988 (J.O. du 27 avril 1988) relatif aux parcs naturels régionaux.

ment adéquat pour accompagner le projet du PNR des marais du Cotentin et du Bessin, permettant de maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et donc de protéger les zones de marais mais aussi, d'encourager des stratégies de développement économique basées sur la diversification et les démarches « qualité », favorables à l'identité du territoire.

Le projet du PNR, constant depuis 1991, assure ainsi un cadre stable pour la réalisation des objectifs agri-environnementaux dans un contexte où les politiques mises en œuvre changent régulièrement. Les PNR sont aujourd'hui particulièrement sollicités par l'Etat pour la mise en place des schémas de trames vertes et bleues, qui sont les trames de végétation pérenne et de cours d'eau dont le rôle de corridors doit favoriser le maintien de la biodiversité.

4.2.2. Les limites de ce dispositif PNR

Le bilan des mesures mises en place sur le territoire du PNR est assez semblable à celui du reste de la Région Basse-Normandie, ce qui montre que le système de gouvernance du PNR n'a pas permis de générer de plus-value dans la mise en œuvre de cette politique. On observe donc une rupture dans le rôle du PNR entre les programmes agri-environnementaux de type Opérations Locales Agro-environnementales (OLAE), et les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). En effet, alors que le PNR avait orchestré la mise en œuvre des précédents contrats en confrontant les agriculteurs du territoire à la demande des acteurs

non agricoles pour l'entretien de la zone humide, les CTE ont été mis en place par les professionnels agricoles avec la volonté de répartir les moyens de cette politique sur l'ensemble du département de la Manche sans reconnaître la spécificité de la zone humide.

L'éligibilité de tous les agriculteurs aux MAE et l'absence ce zonage de la politique a donc atténué la plus-value du PNR. Ce constat est confirmé avec la mise en œuvre des Contrats d'Agriculture Durable (CAD) où comme au niveau national et régional, les contrats-types ont été élaborés simplement par simplification des CTE. Cependant, le PNR a tout de même imposé la création d'un contrat-type CAD spécifique aux marais ciblé sur les zones Natura 2000. Ainsi, bien que le PNR n'ait plus un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, ses connaissances des enjeux du territoire permettent d'orienter les politiques publiques localisées de façon à promouvoir un développement durable.

En tous cas, le PNR est un système de gouvernance légitimé par la production localisée de biens non marchands d'intérêts publics locaux mais aussi nationaux et globaux dont il est nécessaire de rémunérer la production. En effet, certaines ressources naturelles sont des biens non marchands qui ont les caractéristiques de biens publics c'est à dire que, selon la définition de Samuelson, ils sont tels que leur consommation est sans exclusivité, ni rivalité. Chacun bénéficie du bien lorsqu'il est produit mais a tendance à ne pas contribuer à

sa production puisque de toute façon il ne peut être exclu de sa consommation. Le bien est donc produit en quantité sous-optimale. Une intervention publique visant à rémunérer la production de ces biens publics est nécessaire pour rétablir une allocation optimale au sens de Pareto³.

5. CONCLUSION

5.1. La nécessité de promouvoir et d'évaluer l'innovation dans les outils juridiques

Par les exemples discutés dans ce texte, nous voyons que la pratique du droit peut poser problème lorsqu'elle fige les situations. Cela fait état des limites de la transposition d'objectifs de politique agricole dans un espace normé par le droit. Les conséquences peuvent aller à l'encontre des effets attendus. Cependant, nous constatons aussi que le droit va à la rencontre des faits sociaux pour encadrer et accompagner juridiquement des évolutions inéluctables. C'est particulièrement le cas pour les exemples qui suivent, d'innovation dans le droit français.

- l'article 76 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 offre des garanties environnementales dans les baux ruraux tant pour le preneur que pour le bailleur. En introduisant des clauses environnementales, en faisant une entorse aux statuts des baux ruraux, cette nouvelle loi donne une valeur aux biens environnementaux. Elle crée une servitude (le paiement du loyer est indexé sur des pratiques

³ De manière générique, un optimum de Pareto est, dans une économie d'échange ou de marché, un état dans lequel on ne peut pas améliorer le bien être d'un individu sans détériorer celui d'un autre.

agricoles respectueuses de l'environnement) et du même coup reconnaît la valeur patrimoniale d'un bien : l'approche patrimoniale vise pour le plus grand nombre de titulaires d'un patrimoine de -garder le souci du long terme- et de prendre conscience des multiples interdépendances entre acteurs (Revéret and Webster, 2002) (cité par Francisco Neira Brito dans "la gestion des ressources renouvelables: vers une gestion patrimoniale des écosystèmes»).

- La loi du 8 août 2008 sur la responsabilité environnementale accroît la responsabilité juridique des agriculteurs sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Le cas échéant, l'agriculteur à l'origine du dommage sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. La collectivité qui est jugée responsable du bien est tenue de réparer le dommage. Il s'agit d'un renforcement notable de l'application du principe pollueur payeur.

Ces deux exemples d'évolution du droit cristallisent d'une part l'émergence d'une demande sociale, qui en sus des MAE qui étaient dédiées aux exploitants et aux fermiers, permet aujourd'hui d'associer les propriétaires non exploitants à la gestion patrimoniale des biens. D'autre part, la loi du 8 août 2008 qui promeut la prévention et la réparation des dommages, oriente les contractants vers plus de transparence au niveau des obligations contractuelles : désormais il sera plus opportun, pour éviter les coûts de répa-

ration des dommages, de prévoir des contrats avec des obligations de résultats. Chaque contractant a intérêt à réduire les incertitudes du contrat, L'Etat pour avoir des résultats à hauteur des enjeux, les agriculteurs pour ne pas avoir à payer des frais de dépollution et pour avoir des compensations/ primes plus élevées. Autant d'implications possibles qu'il convient d'évaluer.

5.2. Vers des outils systémiques d'appui à la régulation : les observatoires territoriaux ?

Une structure de type PNR peut avoir pour objectif d'adapter les politiques publiques à un contexte local tout en mobilisant les ressources et motivations locales pour le développement du territoire. Les politiques qui sont alors mises en place répondent à une demande sociale spécifique. La bonne connaissance des conditions et *desiderata* du terrain de la part des acteurs des PNR peut cependant s'avérer inefficace en présence de changements d'objectifs et de moyens financiers à une échelle supra locale concurrente du PNR. Ce changement d'échelle entraîne une asymétrie d'information entre les décideurs et les acteurs de terrains, de ce fait les contrats mis en œuvre peuvent ne plus être réellement adaptés aux contingences de terrain. Par ailleurs, les caractéristiques des ressources en termes de quantité et qualité, et en termes de biens et services écosystémiques délivrés, sont elles-mêmes des variables qui interagissent et sont hautement évolutives. On a progressé dans le passé sur des méthodes d'évaluation « statique » (à un moment

t) des patrons d'organisation activités humaines – paysage – ressources naturelles à des échelles locales à régionales ; on a aussi progressé sur la conception d'indicateur d'état de certaines ressources, ou de l'utilisation des terres par exemple, qui permette d'en évaluer les trajectoires. En revanche, les méthodes sont encore largement à construire et à tester pour rendre compte des interactions entre ces différentes composantes des territoires ruraux, et ce, sur différentes gammes d'échelles spatiales et dans le temps pour identifier les effets de résilience, de rétroaction, etc. Les changements climatiques renouvellent encore ces enjeux.

La notion d'observatoire n'est pas nouvelle ; en revanche les démarches de conception d'observatoires dédiés à l'appui au développement durable de territoires ruraux (au sens où l'on recherche effectivement le maintien des ressources pour les générations futures et la conciliation de dimensions environnementales, sociales et économiques des territoires) l'est davantage (Benoît et Dubois, 2007). Un observatoire territorial peut être défini comme une structure articulant i) un dispositif de recueil suivi de données de terrain multi-échelles, ii) un système d'information permettant d'enregistrer, organiser et représenter l'information, et iii) un dispositif humain dans lequel s'organisent les acteurs de la gestion de l'observatoire, les acteurs du projet territorial et les usagers du territoire pour produire des connaissances à partir des données recueillies et informations construites, concevoir et adapter

le projet territorial dans le temps (Figure 4) (Passouan *et al.*, 2007). Ainsi, un tel observatoire doit pouvoir fournir un appui pour passer à une forme de

développement et gestion de territoire multi-échelles, non sectorielle, concertée et évolutive (Liu and Taylor, 2002).

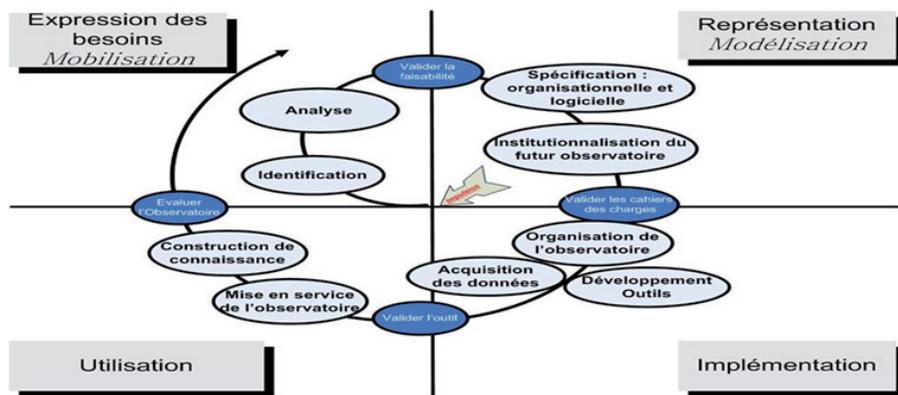


Figure 4. Démarche de conception et de gestion d'un observatoire territorialisé. D'après (Passouan *et al.*, 2007)

Comme évoqué plus haut, la conception d'indicateurs pertinents pour mesurer les interactions dynamiques entre activités humaines, paysages et ressources naturelles est un champ de recherche encore largement à creuser. Une dimension cruciale est la validation de ces indicateurs dans le temps en terme de sensibilité (capacité à caractériser des trajectoires présentant des signaux forts ou faibles) et de robustesse (Farrow and Winograd, 2001 ; Piorr, 2003). Concernant ce dernier point en effet, la hiérarchie des facteurs moteurs structurant les patrons d'organisation observés peut changer de telle façon que les indicateurs utilisés deviennent invalides (Farrow and Winograd, 2001). Il s'agit ainsi d'être en mesure de travailler sur les domaines de validité dans l'espace mais aussi dans le

temps de ces indicateurs.

La dimension humaine des observatoires territoriaux est également clé. Prenant un angle de vue économique, on peut dire qu'un observatoire est une unité de production d'informations et de connaissances qui se caractérise par :

- Des fournisseurs (de moyens techniques, financiers et humains, de données et d'informations) ;
 - Des clients ou usagers (publics, privés, avec des accès différenciés) ;
 - Des échanges largement non marchands, basés sur la coopération ;
 - Une dynamique contrastée des coûts et des bénéfiques (court terme/long terme)
- La viabilité d'un tel dispositif suppose

que les gains globaux espérés soient supérieurs aux coûts. Afin de maintenir la coopération entre les agents économiques, elle nécessite également un bénéfice individuel espéré supérieur au coût. Par ailleurs, le risque d'éviction par la concurrence est faible en raison de la spécificité territoriale de chaque observatoire.

La valeur de la production des observatoires est liée à la fois à l'accroissement de connaissance qui en découle et à la communication (insertion sociale de l'agriculture dans le territoire). Le bénéfice est variable selon les partenaires (services de l'Etat, collectivités territoriales, organisations agricoles, agriculteurs, autres usagers et associations). Un meilleur niveau d'information des agents économiques sur leur environnement conduit à réduire les incertitudes auxquelles sont soumises leurs activités, leurs décisions et les inefficacités économiques associées.

Des interactions importantes existent entre les observatoires et les politiques publiques. En premier lieu, la forme des politiques peut encourager ou décourager l'intérêt d'observatoires des pratiques agricoles. Notamment des contrats basés sur des obligations de résultats en termes d'impacts environnementaux sont de nature à inciter

les agriculteurs à accroître les connaissances sur les causalités entre leurs pratiques et ces impacts. Ce n'est pas le cas pour la plupart des contrats actuels basés sur des obligations de moyens en termes de pratiques, où les incertitudes sur ces causalités sont entièrement à la charge de l'Etat, qui est en conséquence peu incité à offrir des paiements élevés.

Finalement, un observatoire ne peut fonctionner qu'en respectant le protocole de mise en œuvre, et notamment le rôle des acteurs au centre de la conception de l'outil puis de son exploitation. Ce protocole prévoit d'ouvrir des espaces de négociation sur un territoire pour assurer un bon niveau de transparence des actions politiques. L'observatoire est donc un espace de négociation entre l'Etat et les autres acteurs. Ces arrangements non institutionnels peuvent faire évoluer le droit : -le partage d'informations privées permet la production de connaissances par des actions conjointes qui peuvent créer des normes d'efficacité partagée-. L'information partagée doit circuler à grande vitesse pour faciliter la production de connaissances et permettre des réponses rapides.

A nouveau, il s'agit de champs de recherche encore largement à travailler.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANTOINE A. et MARGURIE, D. (Eds.), (2008) : *Bocage et Sociétés*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- ARNAUD S. (2004) : *Expression de la demande sociale pour les diverses fonctions du territoire du parc naturel régional du Cotentin et du Bessin*. dactyl., ENSA Montpellier, université de Montpellier 1., Rennes-Montpellier.

- BAUDRY J., BUNCE R. et BUREL F. (2000) : Hedgerows: An international perspective on their origin, function and management. in : *Journal of Environmental Management* n° 60, pp. 7-22.
- BAUDRY J., BUREL F., AVIRON S., MARTIN M., OUIN A., PAIN G. et THENAIL C. (2003) : Temporal variability of connectivity in agricultural landscapes: do farming activities help ?
in : *Landscape Ecology* n° 18, pp. 303-314.
- BAUDRY J. et JOUIN A. (Eds.) (2003) : *De la haie aux bocages: organisation, fonctionnement et gestion.*
INRA Editions, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable., Paris.
- BENOIT M. et DUBOIS E. (2007) : Description des 6 classes de la typologie des observatoires de pratiques agricoles territorialisées. in: Benoît, M., Passouan, M. (Eds.), *Rapport à deux ans du projet ADD COPT*, pp. 4-22.
- BENTON T-G., VICKERY J-A. et WILSON J-D. (2003) : Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key ? in : *Trends in Ecology and Evolution* n° 18, pp. 182-188.
- BODIGUEL L. (2003) : Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonction-nelle. in : *Economie rurale* n° 273-274, pp. 61-75.
- BONNIN M. (2006) : Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces.
in : *Natures Sciences Sociétés* n° 14, pp. S67-S69.
- BUREL F. et BAUDRY J. (1999) : *Écologie du paysage. Concepts, méthodes et applications.* Lavoisier, Paris.
- BUREL F. et BAUDRY J. (2005) : Habitat quality and connectivity in agricultural landscapes: the role of land use systems at various scales in time. in : *Ecological Indicators* n° 5, pp. 305-313.
- COPERCI (2002) : *Audit CTE remis au ministre de l'Agriculture.* Comité Permanent de Coordination des Inspections, Paris, 22 pages
- DEFFONTAINES J.P. (1998) : *Les sentiers d'un géoagronome.* Editions Arguments, Paris.
- DORE T., Le BAIL M., MARTIN P., NEY B. et ROGER-ESTRADE J. (Eds.) (2006) : *L'Agronomie aujourd'hui.* Editions Quae, Paris.
- DUPRAZ P. et PECH M. (2007) : *Effets des mesures agri-environnementales.* INRA Sciences Sociales, 6.
- FARROW A. et WINOGRAD M. (2001) : *Land-use modelling at the regional*

scale: an input to rural sustainability indicators for Central America. in : Agriculture, Ecosystems and Environment, pp. 249-268.

- GRAS R., BENOIT M., DEFFONTAINES J-P., DURU M., LAFARGE M., LANGLET A. et OSTY P-L., (1989) : Le fait technique en agronomie. Activité agricole, concepts et méthodes d'étude. INRA, L'Harmattan, Paris.

- JAVELLE A. (2007) : Perceptions de la biodiversité par des agriculteurs sur une zone atelier du nord-est de la Bretagne et évaluation de leur rencontre avec des chercheurs en environnement.

Ecole Doctorale Vie, Agro, Santé. UFR Sciences de la Vie et de l'Environnement. Université Rennes 1, Rennes, 356 pages

- KLEIJN D. et SUTHERLAND W-J. (2003) : How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? in : Journal of Applied Ecology n° 40, pp. 947-969.

- LAVAL C. (2008) : Les corridors écologiques en droit, exemple de la Zone atelier de Pleine Fougères. Université de Strasbourg Rennes.

- Le COEUR D., BAUDRY J., BUREL F. et THENAIL C. (2002) : Why and how we should study field boundaries biodiversity in an agrarian landscape context. in: Agriculture, Ecosystem and Environment, pp. 23-40.

- Le DU L., Le COEUR D., THENAIL C., BUREL F. et BAUDRY J. (2007) : Les nouvelles haies des programmes de replantation : évaluation de leur qualité écologique et leur entretien dans les exploitations agricoles. in: Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y., Terrason, D. (Eds.), Paysages : de la connaissance à l'action. Editions QUAE, Paris,

- Le ROUX X. et SABBAGH C. (Eds.) (2008) : Agriculture et biodiversité: valoriser les synergies.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Ecologie et de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. , Paris.

- Le FEVRE F., BERNARD N. et CESSOT I. (2006) : Les agriculteurs non aidés : installation et devenir, un état de lieux national. CNASEA étude. CNASEA, Paris, 13 pages

- LIU J. et TAYOR W-W (Eds.) (2002) : Integrating Landscape Ecology into Natural Resources Management.

Cambridge University Press, Cambridge.

- LORVELLEC L. (2000) : Droit rural et fait. in : Economie rurale n° 260, pp. 9-19.

- MARTIN P., JOANNON A., MIGNOLET C., SOUCHERE V. ET THENAIL C. (2006) : Chapitre 10. Systèmes de culture et territoires: cas des questions environnementales. in: Doré, T., Le bail, M., Martin, P., Ney, B., Roger-Estrade, J. (Eds.), *L'Agronomie aujourd'hui*. Editions Quae, pp. 253-283.
- OSTROM E. (1990) : *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Actions*.
Cambridge University Press, Cambridge.
- PASSOUAN M., MARTINAUD P. et TONNEAU J.P. (2007) : Méthode de mise en place d'observatoire.
in: Benoît, M., Passouan, M. (Eds.), *Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes)*. ANR, INRA, pp. 47-51.
- PERICHON S. (2003) : *L'inégale évolution des paysages arborés en Ile-et-Vilaine*. Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles.
- PIORR H.-P. (2003) : Environmental policy, agri-environmental indicators and landscape indicators. in : *Agriculture, Ecosystems and Environment* n° 98, pp. 17-33.
- PRIMDAHL J. (1999) : Agricultural landscapes as places of production and for living in owner's versus producer's decision making and the implications for planning. in : *Landscape and Urban Planning* n° 46, pp. 143-150.
- PRIMDAHL J., PECO B., SCHRAMEK J., ANDERSON E. et ONATE J.J. (2003) : Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe. in : *Journal of Environmental Management* n° 67, pp. 129-138.
- REVERET J. et WEBSTER A. (2002) : *Economics and Biodiversity Management*. in: Le Preste, P. (Ed.), *The Construction of a New International Biological Order*. Hampshire Ashgate Publishing Ltd., Aldershot.
- THENAIL C. et BAUDRY J. (2004) : Variation of farm spatial land use pattern according to the structure of the hedgerow network (bocage) landscape: a study case in northeast Brittany, France. in : *Agriculture, Ecosystem and Environment* n° 101, pp. 53-72.
- THENAIL C., DUPRAZ P., PECH M., TURPIN N., DUCOS G., WINCKLER L., BARILLE P., JOANNON A., BAUDRY J., Le COEUR D. et HUBERT-MOY L. (2009) : How do farms economic and technical dynamics contribute to landscape patterns ? in : Brouwer, F., van der Heide, M. (Eds.), *Multifunctional Rural Land Management: Economics and Policies*. Earthscan, Wageningen, pp. 235-253.
- TOUBLANC M. et LUNGINBUHL Y. (2007) : Des talus arborés aux haies bocagères : des dynamiques de pensées du paysage inspiratrices de politiques publiques. in: Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y., Terrasson, D. (Eds.), *Paysages :*

de la connaissance à l'action. Editions Quae, Paris, pp. 163-177.

Remerciements :

Les travaux de recherche présentés dans ce texte ont été soutenus financièrement par plusieurs programmes français et européens. Il s'agit en particulier des projets de recherche :

« Multiple Functions in the Rural Countryside » (coord. F. Brouwer et P. Dupraz) financé par le programme « Multifunctional Agriculture » des instituts INRA (France) et WUR (Pays-Bas).

« Conception d'Observatoire des Pratiques Territorialisées » (COPT ; coord. M. Benoît) financé par le programme « Agriculture et Développement Durable » de l'ANR (France).

« Trames Vertes » (coord. J. Baudry) financé par le programme « Paysage et Développement Durable » du Ministère français chargé de l'Environnement (MEEDD).

Zones agricoles protégées en France : faire de l'espace agricole une ressource territoriale ?

Gisèle VIANEY
Experte en géographie, France

RÉSUMÉ :

Dans cet article, la saisie du jeu des différents discours et des représentations lors de l'élaboration de zones agricoles protégées met à jour les objectifs recherchés par les municipalités utilisatrices de cet outil foncier. Deux cas empiriques en zone périurbaine montrent que la ZAP ne permet pas de construire une ressource foncière territoriale.

Mots-clés : agriculture ; foncier ; gouvernance ; périurbain ; projet d'aménagement ; ressource ; zone agricole protégée ;

ملخص

في هذا المقال، التمكن من لعبة مختلف الخطابات والتمثيلات عند إعداد المناطق الفلاحية المحمية تبرز الأهداف التي تبحث عنها البلديات المستعملة لهذه الألية العقارية. حالتان قديمتان في المناطق الشبه حضرية تظهر بأن المناطق الفلاحية المحمية لا تسمح ببناء موارد عقارية إقليمية.

1-INTRODUCTION

Dans tous les pays, -notamment développés-, les années 1990 sont marquées par la prise de conscience qu'une surconsommation d'espace est handicapante du point de vue économique et écologique. Le rôle et les fonctions de l'agriculture sont aussi interrogés. Dans ce débat, les modèles productivistes sont désavoués et il est accordé une attention aux problèmes d'environnement. Les interrogations sur les nouvelles fonctions de l'agriculture aboutissent à l'apparition de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Sous condition de multifonctionna-

lité, l'agriculture pourrait s'intégrer à des projets de territoire et contribuer au renforcement du lien entre villes et campagnes (Jouve et Padilla, 2007).

Ces débats remettent en question les orientations retenues au cours des années 1960.

Ainsi, en France, alors que la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967, instaurant les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et les Plans d'Occupation des Sols (POS), a permis de décongestionner la ville et de satisfaire le désir de maison individuelle, les lois d'orien-

tation agricoles de 1960 et 1962 ont recherché à optimiser la production agricole (Jouve et Vianey, 2009). Parallèlement, dans les années 1960, il est spéculé sur un abandon des terres agricoles et une désertification d'une partie du territoire.

Aujourd'hui, il est constaté que les projections des années 1960 ont masqué l'accélération de l'artificialisation des terres et de l'emprise de l'urbanisation. En France, de 1982 à 2004, les surfaces urbanisées se sont accrues de 40% alors que la population a augmenté de 10% : cette consommation d'espaces –notamment de terres labourables– en progression nettement plus rapide que la croissance démographique caractérise le phénomène d'étalement urbain (Balny et al., 2009) et témoigne de l'incapacité des politiques d'aménagement à enrayer un phénomène qui menace la ressource en terre agricole (Pointereau et Coulon, 2009). En effet, la terre est une ressource naturelle non renouvelable qu'il faut protéger (Levesque, 2006).

Ce constat invalide les zonages fonctionnels à l'œuvre depuis quarante ans. Il se répercute sur les processus de décision d'aménagement des espaces occupés par l'agriculture et génère l'idée que les espaces ouverts ne soient plus résiduels mais soient des composants de la ville ce qui implique que les décisions d'aménagement soient prises conjointement par les acteurs de la ville et par les acteurs de l'agriculture. Dans cette perspective, les différentes fonctions spatiales ne peuvent plus être compartimentées et l'activité agricole

est intégrée comme une composante à part entière de l'aménagement.

Sur fond de décentralisation rapprochant les décisions d'aménagement des échelons les plus locaux, le dispositif législatif français adopté au début des années 2000 donne la possibilité d'établir des jonctions entre démarches d'aménagement et politiques agricoles.

De la complémentarité entre la Loi d'Orientation Agricole (LOA), reconnaissant la notion de multifonctionnalité, et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), il est attendu :

- de ne pas seulement maintenir une activité productive sur les espaces ouverts mais de préserver une occupation du sol (ou une non occupation du sol) qui soit attractive pour les résidents,
- d'offrir un espace de qualité et un cadre de vie.

Désormais, avec ce dispositif, projet agricole et projet urbain sont amenés à se confronter ; en même temps, ces projets doivent conjuguer avec les intérêts individuels.

Ces orientations visent à territorialiser les politiques publiques ; la mise en territoires des politiques publiques nécessite, dans la phase d'élaboration des projets, de mobiliser l'ensemble des différentes constructions sociales constitutives des territoires. Chacune de ces constructions sociales, en tant que produit social, est le résultat d'actions humaines, de pratiques et de représentations sociales des acteurs locaux. Dans une perspective de territorialisation des projets, le foncier est un produit social : il s'agit là d'un bou-

leversement culturel. Et, dans l'élaboration de projets, chaque produit social est une ressource.

Ainsi, dans la démarche de projet, les espaces ouverts naturels et agricoles structurant la ville deviendraient des objets du projet. Assimilés plus ou moins à des espaces publics, ces espaces sont susceptibles de répondre simultanément aux besoins d'aménités souhaités par les résidents et à ceux indispensables pour la production agricole, ce qui revient à ce que les politiques de la ville et les politiques agricoles dialoguent.

A cette fin, successivement, deux outils spécifiques ont été mis à disposition des collectivités locales, maîtres d'ouvrage de l'urbanisme et des actions foncières. Il s'agit de la Zone Agricole Protégée (ZAP) introduite par la loi d'orientation agricole (LOA) de 1999 et du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) introduit par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005, avec décret d'application en juillet 2006.

La ZAP vise à protéger les zones agricoles dont la préservation « *présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique* » (art. 112-2 du Code Rural). Elle est « *délimitée par arrêté préfectoral pris sur proposition ou après accord du conseil municipal des communes intéressées ou, le cas échéant, sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou sur proposition*

de l'établissement public compétent en matière de schéma de cohérence territoriale après accord du conseil municipal des communes intéressées, après avis de la Chambre d'agriculture, de l'Institut national de l'origine et de la qualité dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture et enquête publique. L'existence de parcelles boisées de faible étendue au sein d'une telle zone ne fait pas obstacle à cette délimitation» (art. 112-6 du Code Rural).

La ZAP est un instrument de protection adapté quand les anticipations spéculatives ne se sont pas encore manifestées. Cet outil de prévention s'avère insuffisant dans les situations où les prix du foncier ne sont plus compatibles avec une activité agricole et où des acquisitions foncières sont éventuellement nécessaires pour casser la spéculation ou pour réaménager à l'état agricole des espaces délaissés sur lesquels la pression est très forte. Par ailleurs, la ZAP vise l'activité agricole et n'encourage pas l'unité de vue entre espaces agricoles et naturels, souvent nécessaire en situation péri-urbaine.

Le PAEN vise à combler ces lacunes.

« *Pour mettre en oeuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, le Département peut délimiter des périmètres d'intervention avec l'accord de la -ou des communes-concernées ou des établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme, après avis de la Chambre départementale d'agriculture*

et enquête publique. Les périmètres approuvés sont tenus à la disposition du public. Ces périmètres doivent être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale, s'il en existe un. Ils ne peuvent inclure des terrains situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme, dans un secteur constructible délimité par une carte communale ou dans un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différencié » (art. L-143-1 du Code de l'Urbanisme).

Le Département doit élaborer « *en accord avec la -ou les communes- ou établissements publics de coopération intercommunale compétents, un programme d'actions qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre* » (art. L -143-2 du Code de l'Urbanisme).

En accordant un droit de préemption nouveau au Département, qui l'exerce ou le délègue à la SAFER (ou à un établissement public foncier, mais cette possibilité n'a pas été retenue par le décret d'application), le PAEN apporte une protection renforcée aux espaces inscrits en son sein et notamment aux espaces agricoles. Ce droit de préemption vient compléter le droit de préemption *espaces naturels sensibles (ENS)*¹,

¹ Droit de préemption qui peut être financé par la taxe départementale espaces naturels sensibles (TDENS)

dont le Département dispose dans le périmètre des ENS, et qu'il exerce sur les espaces naturels inscrits dans un périmètre PAEN.

Le PAEN ne peut être modifié que par voie de décret (décret simple), ce qui donne une bonne garantie à la protection des espaces délimités. Les terrains acquis peuvent être revendus ; dans ce cas, ils conservent juridiquement la caractéristique de ne pouvoir être urbanisés. La collectivité a ainsi les moyens de réaménager des espaces menacés et de lutter contre la spéculation sans devoir porter indéfiniment le foncier, ni faire d'acquisitions systématiques, et donc à moindre coût.

Pour les collectivités, le PAEN est un outil d'aménagement des espaces agricoles et naturels en périphérie des agglomérations ; il équivaut au droit de préemption urbain sur les espaces urbanisés. Il implique deux niveaux de collectivités : le département et la commune. Le département est la collectivité pivot, ce choix est cohérent car ce dernier est déjà responsable de la politique ENS. Les PAEN sont relativement nouveaux ; dans une dizaine de départements, des discussions –plus ou moins avancées– sont en cours mais aucun PAEN n'est approuvé à ce jour (Balny et al., 2009).

Les ZAP et les PAEN sont des outils permettant de créer une interface entre politiques agricoles et politiques d'aménagement et de débattre du foncier en tant que ressource.

Nous nous intéressons ici à deux ZAP. Dans notre propos, l'analyse comparée de ces ZAP, permet d'illustrer la diffi-

culté de construire une ressource foncière territoriale.

Dans une première partie, replacé dans le double contexte de décentralisation et de remise en cause de l'étalement urbain, l'outil ZAP est présenté. Puis la présentation de la construction et l'analyse des objectifs de ZAP approuvées, l'une à Drumettaz-Clarafond, commune d'élevage en Savoie, l'autre dans la commune viticole de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire montre, dans une troisième partie, que cet outil foncier ne permet pas de construire une ressource foncière territoriale.

2. LA ZONE AGRICOLE PROTÉGÉE : un outil foncier inscrit dans une perspective de décentralisation et de remise en cause de l'étalement urbain.

2. 1. La ZAP : un outil contribuant à la construction de la multifonctionnalité de l'agriculture

La LOA reconnaissant la notion de multifonctionnalité et la loi SRU expriment simultanément l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles et celui d'une agriculture intégrée au projet territorial. En introduisant la possibilité de créer des ZAP, la LOA offre la possibilité de réserver les meilleures terres agricoles et de rendre plus pérenne l'espace agricole. La ZAP offre une protection plus forte que celle des zones A (ex. NC des Plans d'Occupation des Sols (POS)) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ; elle consolide le caractère inconstructible des espaces désignés qui ne pourront être rendus constructibles que par

décision de l'État. Pour modifier ou annuler une ZAP, le préfet doit recueillir l'avis favorable de la Chambre d'agriculture et de la Commission départementale d'orientation agricole, ou, à défaut, motiver sa décision.

Bien que la ZAP puisse être remise en cause, son pas de temps va au-delà de celui des documents d'urbanisme.

Il s'agit là du volet d'une loi qui, en reconnaissant la notion de multifonctionnalité, ne parle pas que de production. L'inclusion de la notion de multifonctionnalité impose, dans la logique des projets, le dialogue entre les différentes politiques publiques ainsi que l'insertion des outils de la politique agricole foncière. Ce changement d'orientation est important parce que la politique foncière agricole reste «à part» (Coulomb, 1999a) et que les démarches de développement territorial ont plus tendance à traiter le foncier comme appendice de projet que comme une construction sociale.

En mêlant les attendus des résidents sur l'espace agricole aux intérêts privés des agriculteurs, l'outil foncier qu'est la ZAP peut apporter une réponse aux demandes adressées à l'agriculture en termes de production de qualité, de respect de l'environnement, de fonctions sociales, patrimoniales ; cet outil peut participer à la construction de la multifonctionnalité de l'agriculture.

2. 2. Un contexte de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques

En France, la décentralisation mise en place depuis 1982, vise à rehausser la

volonté et la capacité de la population locale à agir et, dans le processus de développement, il s'agit de concilier les aspirations des acteurs du terrain avec les directives venant de l'Etat : le relief des lois nationales est ainsi accru. L'objectif est de territorialiser les politiques publiques. Dans ce processus, le territoire n'est pas seulement un espace physique, récepteur d'investissements en termes de capital. Il est un moteur ; il est le lieu de vie d'une communauté, une construction sociale résultant des actions et des représentations des acteurs locaux. Par la territorialisation des politiques publiques, les valeurs sociales sont en prise avec les intérêts individuels ; s'il s'agit de dépasser les projets agricoles centrés seulement sur la production agricole, il s'agit aussi, -notamment dans les projets d'aménagement-, de dépasser les démarches individuelles focalisées essentiellement sur la recherche de rente foncière urbaine. La territorialisation appelle des « *compétences civiques* » et mobilise l'appartenance à une communauté (Jouve, 2005).

Dans ce contexte, les collectivités sont invitées à modifier leurs projets d'aménagement. D'une part, l'espace rural ne plus être assimilé à l'espace agricole. D'autre part, il est cherché à aller vers le territoire, une nouveauté qui introduit l'idée que l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement.

2. 3. Construire un projet territorial

Par l'approche territoriale l'espace rural, traditionnellement assimilé à l'activité agricole est redéfini. L'approche

territoriale exprime le caractère multifonctionnel des territoires et la nécessité de formuler des politiques avec des objectifs multiples. L'approche territoriale revient à penser le périurbain comme une forme urbaine où l'espace agricole est envisagé comme un espace public.

Conçu dans le respect et la fidélité des lieux, le projet territorial intégré est un scénario d'innovations à venir et de projections dans le futur. Outil de lutte contre les formes de ségrégation spatiale et sociale associées à des usages monofonctionnels de l'espace, le projet territorial renoue avec une éthique publique et avec le politique (Magnaghi, 2000). L'objectif du projet territorial est de tendre à répondre à la question de l'alternative entre croissance économique et processus de développement, finalité sous-jacente à l'introduction de la dimension territoriale dans le développement. Le projet territorial est conditionné par des modes de gouvernance impulsant à la fois, la participation et la concertation de tous les acteurs et la structuration de jonctions entre les différentes politiques publiques.

Ces nouvelles formes de gouvernance nécessitent un retour sur le local, à savoir une réinvention d'un local constitutif du global. Ce retour sur le local nécessite de saisir des différentes formes de socialisation des éléments de l'espace. Cette démarche pose la question, lors de construction de projet, de la transformation des valeurs (des ressources potentielles) en ressources. Or, située à l'intersection entre l'acteur,

la matière et ses propriétés techniques (Raffestin, 1980), la ressource n'est pas une donnée à priori ; elle n'existe en tant que tel que par l'usage, la connaissance de l'usage et la perception de son utilité. Et, la transformation de valeurs en ressources implique de définir des règles, c'est-à-dire de mettre en confrontation ce qui change, ce qui se transforme, ce qui doit être utilisé, ce qui au contraire doit demeurer. Inscrite dans une perspective de durabilité, cette démarche vise à définir ce qui doit demeurer pour permettre la survie et la soutenabilité des projets.

Comme tous les éléments de l'espace, la terre ne devient ressource que si la société en fait usage (Mancebo, 2007).

Tendre vers la mobilisation de la ressource foncière territoriale questionne les politiques de régulation de l'étalement urbain et les conditions de réalisation de la rente foncière.

Dans le contexte d'étalement urbain, la diversification des usages non agricoles de la terre crée de nouvelles ressources, paysagères, résidentielles, etc. Ces changements d'usage des terres et les nouveaux acteurs du territoire remettent en cause la gestion des terres agricoles et le rapport de production dominant, à savoir celui de la propriété agricole individuelle. En outre, la propriété devient de plus en plus urbaine, du fait des stratégies de réalisation de la rente de nombreux propriétaires fonciers, au moment des successions. Les espaces ouverts naturels et agricoles, porteurs des besoins contradictoires de la société et de légitimités superposées sur l'espace (Comby, 1990), peuvent

être assimilés à des biens publics et leur gestion nécessite d'être «revisitée» ; il s'agit notamment de réformer les rapports entre propriétaires et exploitants et les droits attachés à l'exploitation (Devos et Napoléone, 2008). Cette situation modifie l'utilité sociale de l'espace agricole. Cette situation est créatrice d'une nouvelle ressource ; la ressource foncière agricole est appelée à devenir une ressource territoriale.

2.4. Les Zones Agricoles Protégées : un outil favorable au dialogue entre politiques publiques

La ZAP est un moyen de faire la jonction entre les politiques publiques. Sous-tendues par de nouvelles pratiques d'aménagement, la ZAP est un interprète du processus de territorialisation des politiques publiques.

Avec cet outil foncier, il est possible d'envisager la mise en débat de la notion d'utilité de l'espace agricole et l'aménagement d'un espace public agricole multifonctionnel, qui ne soit ni un parc, ni un espace de production réservé aux seuls agriculteurs. La ZAP peut agir sur les images, sur les modes de représentation et sur les charges symboliques. Elle peut contribuer à opérer le dépassement culturel nécessaire pour faire aboutir des projets territoriaux. Cependant l'outil est peu utilisé. Trente-deux ZAP sont à l'étude ; quinze ont été arrêtées sur l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer. La première située sur la commune de Drumettaz-Clarafond en Savoie, a été arrêtée en

2003 (Balny et al., 2009)².

Est-ce que ce faible engouement révèle la difficulté à faire émerger l'idée que l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement ? Est-ce que le peu d'intérêt pour l'outil signifie le difficile dépassement d'une politique foncière agricole synonyme, depuis les années 1960, d'une «politique des structures» (Coulomb, 1999b) à savoir une politique consistant à gérer la croissance foncière des exploitations agricoles que l'on souhaite «politiquement» voir se développer ? Est-ce que la possibilité de réaliser une rente foncière urbaine empêche que la planification soit une production sociale du territoire ?

Est-ce que cette faible utilisation révèle les difficultés à inclure les outils de la politique foncière au sein des poli-

tiques publiques ?

A partir des données de terrain recueillies dans les communes de Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire, nous tirons les enseignements de la mise en œuvre de ZAP.

3. L'EXEMPLE DE DEUX ZAP DANS DES COMMUNES PÉRIURBAINES

Une ZAP dans les Alpes, l'autre dans le Val de Loire.

Des communes périurbaines

Drumettaz-Clarafond (Savoie):

Aire urbaine de Chambéry
Production laitière
Zone de montagne

Montlouis-sur-Loire (Indre et Loire):

Aire urbaine de Tours
Viticulture
Agriculture diversifiée
Val de Loire

Dans ces deux communes: depuis les années 1960, un accroissement de population de près de 250%.



Carte n°1

AOC Beaufort) et 3 en Martinique (AOC Rhum) (Balny et al., 2009).

3.1- Présentation des communes

Des communes aux contextes morphologiques différents...

Aux pieds du Revard, Drumettaz-Clarafond est entre Chambéry et Aix-les-Bains. Dans cette commune de contreforts du massif des Bauges et de fond de vallée, les enjeux sont concentrés sur les plats : agriculture, urbanisation, voies de communication. Montlouis-sur-Loire dans la périphérie de Tours, chef-lieu du département d'Indre et Loire, est située entre la Loire et le Cher. Une partie importante de son

vaste territoire est inondable, donc inconstructible.

... et avec des croissances démographiques similaires...

Par leur croissance démographique, Drumettaz-Clarafond en Savoie comme Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire sont urbaines. L'une comme l'autre ont vu leur population s'accroître de près de 250% depuis le début des années 1960. Elles sont rurales par l'importance des espaces naturels et agricoles.

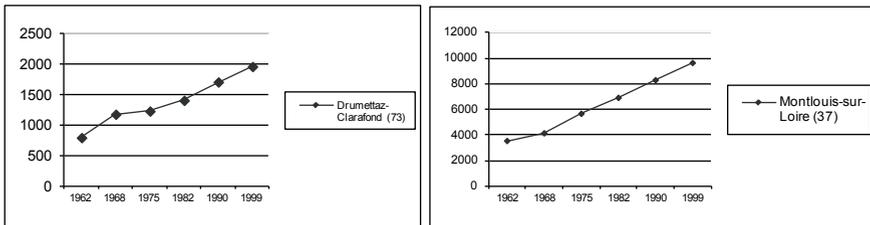


Figure n°1

Source : RGP- Population sans double compte

Des communes avec des agricultures aux visages différents...

Drumettaz-Clarafond, territoire de 1138 ha, est classée en zone de montagne. La SAU communale représente 293 ha et celle utilisée par les exploitants ayant leur siège sur la commune 370 ha, témoin que les agriculteurs exploitent de manière non négligeable sur les territoires d'autres communes³. Le nombre des exploitants s'est considérablement restreint (-54,5% depuis 1979), conséquence de la disparition, depuis 1979, de près des $\frac{3}{4}$ des exploitations

les moins professionnelles. L'OTEX⁴ principale est l'élevage laitier.

Montlouis-sur-Loire vaste de 2455 ha est occupée par une agriculture diversifiée. La SAU des exploitations dont le siège est sur la commune est passée de 1079 ha en 1988 à 1269 ha en 2000. Cette évolution révèle le dynamisme des exploitants qui s'agrandissent sur les communes voisines. Simultanément, la part des exploitations non professionnelles se maintient.

³ RGA - fiche comparative Rhône-Alpes et enquêtes agriculteurs.

⁴ Orientation technico-économique des exploitations selon les plantes qu'elles cultivent et selon les animaux qu'elles élèvent.

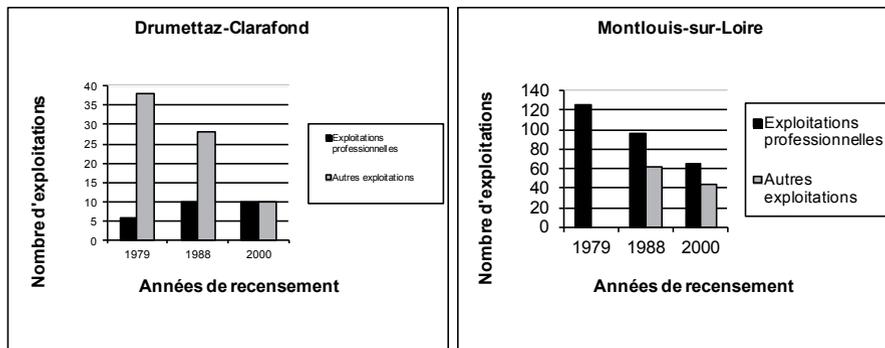


Figure n°2
Source : RGA

... et des communes affectées par les politiques publiques.

Drumettaz-Clarafond et Montlouis-sur-Loire appartiennent à l'espace périurbain.

Drumettaz-Clarafond est incluse dans le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Métropole Savoie (arrêté en avril 2004), syndicat intercommunal de 103 communes regroupant 205.000 habitants⁵. Ce SCOT reprend la délimitation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1977. Cette insertion dans une intercommunalité intégrée est consécutive d'anciennes décisions d'aménagement communal : dès 1969, pour réguler les demandes de constructions industrielles et les demandes de constructions de maisons, Drumettaz-Clarafond s'est dotée d'un Plan d'Urbanisme Directeur (PUD)⁶.

Montlouis-sur-Loire est incluse dans le SCOT du chef-lieu du département.

⁵ Le département de la Savoie compte 374.000 habitants répartis dans 330 communes - INSEE - DGI - 2000.

⁶ Procédure antérieure à la Loi d'Orientation Foncière de 1967 - loi de 1958.

Elle est à la tête d'une communauté de communes distincte de la communauté d'agglomération de Tours et de la communauté de communes d'Amboise, pôles majeurs du département. Ainsi, Montlouis-sur-Loire peut avoir un développement autonome : elle profite de la proximité de Tours mais n'en subit pas la domination.

Ces développements démographiques identiques, ces contextes géomorphologiques diversifiés et ces évolutions différentes de l'agriculture (spécialisation et professionnalisation à Drumettaz-Clarafond ; diversité et maintien de petites exploitations à Montlouis-sur-Loire) fondent nos choix de terrains pour questionner les décisions de constitution de ZAP dans ces communes appartenant à l'espace périurbain, espace hybride, en perpétuelle mutation tout en restant distinct du modèle de la ville compacte.

La mobilisation de corpus de données d'origine différentes (dires d'acteurs, recueillis par enquêtes semi-directives auprès d'élus, d'agriculteurs,... : ces entretiens rassemblent les représenta-

tions de l'activité agricole et les politiques communales en matière d'urbanisation⁷ ; textes supportant les dires d'acteurs : rapports de présentation, enquêtes publiques, courriers, études agricoles,... : ces données écrites contiennent des interventions individuelles et des interventions collectives ; données issues des recensements) a été le moyen de collecter le contenu des représentations, de les contextualiser puis de les mettre en relation avec les pratiques sociales et les décisions d'affectation des sols. Ce croisement de données permet de conduire une analyse discursive et lexicale.

Les deux communes étudiées, Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire, ont été parmi les premières à avoir approuvé une ZAP.

Ces communes ont décidé de constituer des ZAP pour organiser l'espace avec un double objectif :

- En réservant de l'espace agricole, leur premier objectif est de stimuler et de préserver une activité agricole productive. L'intervention foncière de ces municipalités prolonge et conforte leur investissement dans la modernisation d'une agriculture compétitive : élevage laitier intensif en Savoie, production viticole reconnue à Montlouis-sur-Loire. Et, dans les débats préalables à l'approbation de l'outil, les agriculteurs interlocuteurs des municipalités utilisent la construction de ZAP pour se recentrer sur la production agricole.

7 Dans le cas de Montlouis-sur-Loire, la procédure de classement est en cours d'instruction. Il a été possible de retracer l'élaboration d'un compromis entre le conseil municipal et le syndicat de viticulteurs.

C'est le cas plus particulièrement à Drumettaz-Clarafond où la ZAP est le moyen, pour les éleveurs, de réaffirmer leur identité et de l'opposer à l'agriculture dite de «loisirs», à la pluriactivité ou aux pratiques connexes à l'élevage. Dans cette commune, les autres agriculteurs se sentent peu concernés ou excluent de la démarche⁸. L'intérêt affirmé de ces communes pour l'activité agricole est le pendant d'un choix de croissance démographique forte. Dans son PLU, récemment adopté, la municipalité de Montlouis-sur-Loire vise 16 000 habitants d'ici 20 ans : elle réaffirme sa volonté de poursuivre l'urbanisation ; ses efforts sur la viticulture, élément identitaire fort, servent à marquer une différence avec l'agglomération de Tours.

Pour accueillir de nouveaux habitants, Drumettaz-Clarafond envisage de resserrer l'habitat et de créer des zones d'habitat intermédiaire.

- Par la conjugaison de l'urbanisation et de l'agriculture, le deuxième objectif de ces communes est de créer des formes urbaines distinctes des villes proches. En annexant des espaces agricoles à la ville, les maires affirment l'identité de leur commune. La délimitation d'espaces réservés à l'agriculture participe à la définition de coupures vertes et à l'organisation spatiale de l'étalement urbain. Avec une ZAP, ces communes ajoutent une dimension agricole à la ville (Serrano et Vianey, 2007). Par leur choix, elles visent une esthétique basée sur le prolongement de l'héritage et sur la diversité des

8 Enquêtes agriculteurs-Automne 2003-Drumettaz-Clarafond (Savoie).

fonctions ; elles peuvent ainsi revendiquer leur adhésion au modèle d'urbanisme culturaliste.

En détournant l'outil au profit du projet urbain, la ville cherche à aménager un espace public agricole. L'utilisation de l'outil au service du projet urbain semble plus de nature à promouvoir un urbanisme favorable à la gentrification plutôt qu'à la mixité sociale.

Dans ces communes, l'instrumentalisation d'une activité agricole emblématique (élevage laitier en Savoie, viticulture en Val de Loire) est conçue comme le moyen de garantir à la population un cadre de vie agréable, de qualité et identitaire. Les ZAP servent à conforter l'activité agricole au service du projet de développement de la ville. L'espace agricole a un rôle clé dans l'identité de la ville ; pour autant, il n'est pas considéré comme une ressource du projet de développement territorial : dans les deux communes étudiées, il n'est pas cherché à promouvoir, sur les espaces agricoles, des productions en lien avec les demandes des urbains.

4. LES ZAP : une illustration de la difficulté de construire une ressource foncière territoriale

L'outil ZAP est mis en œuvre sous l'égide de la collectivité. Il prend appui sur une agriculture performante, vivante et compétitive. Détournées au profit du projet urbain, les ZAP ne semblent pas permettre d'instituer des jonctions entre les politiques publiques.

L'outil sert une politique des structures. Il protège l'espace agricole nécessaire aux besoins des modèles d'agriculture

jugés «souhaitables» ; ainsi, les visions duales de l'aménagement ne sont pas dépassées ce qui ne permet pas de tendre vers la mise en œuvre de projets territoriaux transversaux. Dans le débat préalable à l'adoption de ZAP, l'agriculture sert d'affichage et garantit le contenu des projets urbains et/ou touristiques. Les municipalités à l'initiative de ZAP réalisent des compromis entre les souhaits des résidents et les besoins de l'activité agricole ; pour autant, cette mesure de protection d'espace agricole n'est pas envisagée comme un moyen de réguler l'étalement urbain.

Le projet de ZAP n'interroge pas la notion d'utilité de l'espace agricole (présente ou future), ni l'idée de continuité d'utilisation de l'espace agricole ce qui revient à ne pas débattre de la notion de ressource. Dans le débat pour la construction de ZAP, l'espace agricole n'est pas saisi en tant qu'élément structurant du projet de développement territorial durable. Le foncier n'est pas questionné en tant que ressource située à l'intersection d'intérêts individuels et d'intérêts collectifs. Les espaces agricoles sont détenus ou exploités par les propriétaires fonciers et les agriculteurs. Dans la démarche de création d'une ZAP, les municipalités adossées à une somme d'intérêts privés cherche à faire prévaloir des intérêts publics.

Le peu de réflexions sur la gestion de la ressource foncière renvoie aux difficultés de la mise en place de la décentralisation, à la latence du pouvoir local, à la prégnance de l'opposition rural/urbain et au relatif échec du dia-

logue entre politiques publiques.

La faible utilisation de l'outil révèle les difficultés à inclure les outils de la politique foncière au sein des politiques publiques. Il s'agit là d'un indicateur de l'inefficacité des politiques publiques à établir un dialogue en faveur de pactes territoriaux vertueux pour ralentir la constructibilité anticipée des terres agricoles (Geniaux et Napoléone, 2007), c'est-à-dire pour élaborer des projets projetant l'équilibre des territoires tout en privilégiant la valeur sociale des espaces ouverts (Devos et Napoléone, 2008). La ZAP, moyen pour la ville de faire un espace public, touche l'espace privé : son pas de temps supérieur à celui des zonages des documents d'aménagement et sa capacité à être un frein aux spéculations de court ou moyen terme sont des éléments de la toile de fond expliquant le faible recours à la mesure auxquels s'agrègent une méconnaissance de l'outil par les collectivités, elle-même due à une insuffisante promotion par les services de l'État. Comme le soulignent Balny et al. dans leur rapport de mission (Balny et al., 2009), il semble surtout qu'il soit difficile pour un maire de sanctuariser une partie du territoire de sa commune, sans que cette décision s'inscrive dans un schéma territorial plus large : difficulté politique vis-à-vis de ses concitoyens car nécessitant de débattre des conditions de réalisation de la rente foncière, mais également difficulté technique, en l'absence de documents territoriaux d'échelle intercommunale, susceptibles de permettre un adossement et d'apporter une vision territoriale et économique d'ensemble

cohérente. Pour surmonter ces difficultés, la mission propose que la mise en œuvre des ZAP soit programmée au niveau des SCOT, de façon à impliquer fortement l'intercommunalité dans cette politique de protection ce qui implique de transférer la compétence urbanisme aux intercommunalités ; or, cette dernière mesure a été rejetée le 11 mai 2010, lors du vote de la loi dite Grenelle 2.

5- CONCLUSION

La ressource foncière est un enjeu stratégique pour le territoire. Cependant, des outils, tel que la ZAP, susceptibles de mobiliser le foncier en tant que ressource territoriale sont peu utilisés et lorsqu'ils le sont, leurs fondements sont dévoyés.

Parallèlement, l'intention d'une moindre consommation d'espace est exprimée dans les documents d'aménagement les plus récents, mais sans projets territoriaux transversaux, ces documents risquent, comme leurs prédécesseurs, d'être prédateurs d'espaces ouverts parce que ne se donnant pas les moyens de contrôler, ni d'enrayer les mécanismes de changement d'usages des terres agricoles. Or, dans tous les pays du monde, et quel que soit leur niveau de développement économique, les meilleures terres agricoles sont détruites par l'étalement urbain ; les terres agricoles servent indéniablement de réserves foncières (Elloumi et Jouve, 2003). En France, les sols urbanisés sont en constante augmentation et couvrent maintenant 5 millions d'hectares, soit 9% du territoire national, tandis que le patrimoine de bonnes

terres agricoles est tombé de 12 à 9 millions d'hectares entre 1980 et 2000 (Levesque, 2008).

Face aux besoins alimentaires de populations croissantes et aux défis écologiques actuels, l'ampleur du phénomène d'artificialisation des terres constitue une menace pour l'avenir car il repose sur des facteurs durables. Ainsi, en Méditerranée, la superficie cultivée par habitant a diminué de moitié en moins de quarante ans (de 1965 à 2003), passant de 0,46 ha à 0,25 ha (Jouve et Padilla, 2007). La possibilité de réaliser une rente foncière urbaine empêche que la planification soit une production sociale du territoire à savoir des projets traduisant les intérêts des éléments les plus forts et ceux des éléments les plus faibles (Magnaghi, 2000). La durabilité de l'agriculture et du territoire périurbain est gravement menacée (Jouve et Vianey, 2010, à paraître). De notre point de vue, renouveler la politique foncière et reconnaître le périurbain comme champ de politiques publiques nous semblent les perspectives à soumettre.

6-PERSPECTIVES

Renouveler la politique foncière

Faute d'une politique foncière renouvelée, pilotée à un niveau national ou régional, qui permette de répondre à des enjeux globaux, le problème du contrôle du prix du foncier agricole, moteur des dynamiques foncières dans les espaces ruraux périurbains reste pendant.

L'étude prospective *Nouvelles Ruralités* (Gauvrit et Mora, 2009), initiée par

l'INRA, converge avec ce point de vue. Cette étude constate l'importance de la question foncière et la nécessité de l'intégrer dans les débats. Faisant état de la diversité des points de vue des acteurs, elle affirme la nécessité de dépasser l'intentionnalité affichée par les politiques actuelles de régulation foncière. Rompant avec les seuls critères économiques et impliquant l'ensemble de la diversité des acteurs, une nouvelle gouvernance est nécessaire. Cette nouvelle gouvernance pose la question du rééquilibrage d'un rapport de force trop favorable à la propriété foncière. Dans un contexte institutionnel marqué par le poids de la propriété privée, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement visant une utilisation mesurée du sol nécessite de rechercher des partenariats avec des acteurs proches de la protection de l'environnement et des associations (Ruegg, 2008). Ces démarches intégrant des acteurs convaincus de la nécessité de rompre avec l'idée de recherche de spéculation foncière sont de nature à impulser l'utilisation d'outils fonciers régulateurs de la consommation de la ressource terre. Bien qu'il s'agisse d'un mouvement encore très marginal, c'est le cas de l'association *Terres de Liens*⁹ qui collecte des fonds pour acquérir les terres nécessaires à la réalisation de projets agricoles dans des zones fortement soumises à la pression urbaine. Autre exemple, le développement important des AMAP¹⁰ et la création, à l'initiative d'agriculteurs, de nombreux points de vente de produits fermiers. Les fon-

⁹ <http://www.terredeliens.org>

¹⁰ Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

dements de ces initiatives sont certes différents ; cependant, les unes comme les autres tissent des liens entre agriculteurs et consommateurs. Elles réancrent l'activité agricole dans un territoire. Elles semblent de nature à faire avancer l'idée d'une gestion raisonnée des espaces agricoles.

Identifier le périurbain comme un champ de politiques publiques

Le transfert de compétences vers le local ouvre la porte à des initiatives nouvelles. Il permet une conduite de l'action publique par un système de négociation permanente. En devenant à la place de l'Etat, autorités administratives de décision et responsables des actes réglementaires à portée individuelle ou collective, les élus locaux sont porteurs de projets territoriaux ; cependant, ils assument avec plus ou moins de réticences et de difficultés ces nouvelles formes de responsabilité. Finalement, bien que les élus locaux aient un poids plus important dans l'aménagement, la question de l'appropriation de « la valeur ajoutée territoriale » est laissée sans réponse (Magnaghi, 2003) ou avec des réponses partielles. Ainsi, la démultiplication de l'intérêt général dans les choix locaux afin de créer

un intérêt général local qui deviendrait une entité hybride, est confiée à des procédures ponctuelles de débat et de négociation. Et, la structuration des relations entre acteurs ne résulte que d'efforts ambitieux et velléitaires pour en élaborer les règles (Gaudin, 2002). Elle n'est ni assistée, ni validée par des dispositifs institutionnels alors qu'une scène de co-construction, traductrice du phénomène d'étalement urbain comme un champ de politiques publiques et d'une volonté politique commune (Vanier, 2008) permettrait de concevoir une approche plus coordonnée, voire plus solidaire entre les différents espaces et entre les différentes activités (Serrano [dir.], 2007).

Cette absence reflète une indécision voire le choix de laisser en l'état la cohabitation « *ville compacte* » et « *ville diffuse* ». **Ce vide s'oppose au mot d'ordre, -repris lors du Grenelle de l'Environnement-, de lutter contre l'étalement urbain (Desjardins, 2008). Il est un obstacle pour penser les espaces périurbains à l'aune de leurs spécificités et de leurs acteurs et pour réfléchir** la contribution de l'activité agricole dans une perspective de durabilité de la ville (Serrano [dir.], 2007).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BALNY P., BETH O. et VVERLHAC E. (2009) : Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain. Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. CGAAER n°1716/CGEDD n°005089-02. Rapport de mission, 58 p.
- COMBY J. (1990) : L'impossible propriété absolue. in : *Un droit inviolable et sacré*, ADEF, <http://www.comby-foncier.com/>

- COULOMB P. (1999a) : La politique foncière agricole en France. in : Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, Jouve A.-M. et Bouderbala N. [éditeurs], *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, pp. 69-94.

- COULOMB P. (1999b) : De la terre à l'Etat. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières. in : Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, Jouve A.-M. et Bouderbala N. [éditeurs], *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, pp. 13-40.

- DEJARDINS X.(2008) : Ville rêvée et ville réelle-Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ?

in : *Etudes foncières* n° 131, pp. 16-19

- DEVOS P. et NAPOLEONE C. (2008) : Pourquoi protéger les terres agricoles. in : *Études foncières*, n°133, pp.33-35.

- ELLOUMI M. et JOUVE A.-M. (2003) : Introduction générale. in : *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations* (M. Elloumi, A.-M. Jouve, éd.), Karthala-CIHEAM, Paris, pp. 11-35.

- GAUDIN J.-P. (2002) : Pourquoi la gouvernance ? Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, 138 p.

- GAUVRIT L. et MORA O. (2009) : Les (nouvelles) ruralités en débat : une étude prospective de l'INRA et quelques controverses. in : *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 57, pp. 5-22.

- GENIAUX G. et NAPOLEONE C. (2007) : La construction anticipée des terres agricoles. in : *Études foncières*, n°126, pp. 12-14.

- JOUVE A.-M. et VIANEY G. (2009) : Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain.

Communication aux 3èmes journées de recherches en sciences sociales. INRA, SFER, CIRAD - 09, 10 & 11 décembre –Montpellier, France (disponible en PDF sur CD-Rom).

- JOUVE A.-M. et PADILLA M. (2007) : Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : Comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? in : *Cahiers Agricultures* Vol 16, n° 4, pp. 311-317.

- JOUVE A.-M. et VIANEY G.(2010), à paraître : La terre change de main. in : *Habiter les campagnes. Institutions et gens face au « bon usage » des ressources naturelles*. Papy F. et Mathieu N. [dir.]. Editions Quae

- JOUVE B. (2005) : La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. in : *Revue française de science politique*, 55, 2, pp. 317-335.
- LEVESQUE R. (2006) : Les terres agricoles : une ressource non renouvelable à protéger. in : *Etudes foncières*, n° 123, pp.20-21.
- LEVESQUE R., (2008) : Pour une nouvelle politique foncière, *Déméter 2009, Economie et stratégies agricoles*, Tourcoing, pp.151-170.
- MAGNAGHI A. (2000) [2003, pour la version française] : Le projet local. Architecture+Recherches Mardaga, 123 p.
- MANCEBO F. (2007) : Le développement durable en question(s), *Cybergeo*, Épistémologie, histoire, Didactique. Article 404. URL : <http://www.cybergeo.eu/index10913.html>
- POINTEREAU P. et COULON F. (2009) : Abandon et artificialisation des terres agricoles. in : *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA* n°57, pp. 109-120
- RAFFESTIN C. (1980) : Pour une géographie du pouvoir. LITEC, 249 p.
- RUEGG J. (2008) : Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère. in : *Urbanisme durable et enjeux fonciers*, Les Cahiers du développement urbain, *Urbia* 6, pp. 9-26.
- SERRANO J. (dir.), (2007) : Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle ; Programme interdisciplinaire urbain, développement durable. Critères, UMR 6173 – Université de Tours.
- SERRANO J. et VIANEY G. (2007) : Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? in : *Géographie, Espaces et Société* 9, pp. 419-438.

Ecole chercheur « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »

16 -20 novembre 2009, Gabès (Tunisie)

LISTE DES INTERVENANTS

N°	Nom	Prénom	Pays	Date
1	BEN SAAD	Abdallah	Tunisie	17/11/2009
2	JACOBS	Harvey	Etats Unis	16/11/2009
3	NAPOLONE	CLAUDE	France	17/11/2009
4	PECH	Michel	''''''''	17/11/2009
5	MOUSSA	Fadhel	Tunisie	16/11/2009
6	FERCHICHI	Wahid	''''''''	16/11/2009
7	PAOLI	Jean Christophe	France	17/11/2009
8	ELLOUMI	Mohamed	Tunisie	16/11/2009
9	MELOT	Romain	France	18/11/2009
10	JOUVE	Anne-Marie	''''''''	16/11/2009
11	SGHAIER	Mongi	Tunisie	18/11/2009
12	THENAIL	Claudine	France	17/11/2009

Cours spécialisé « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »

21 -25 novembre 2009, Tataouine (Tunisie)

LISTE DES INTERVENANTS

N°	Nom	Prénom	Pays	Date
1	BEN SAAD	Abdallah	Tunisie	21/11/2009
2	JOUVE	Anne-Marie	France	21/11/2009
3	BOURBOUZE	Alain	''''''''	21/11/2009
4	BESSAOUD	Omar	''''''''	23/11/2009
5	PAOLI	Jean Christophe	France	24/11/2009
6	SGHAIER	Mongi	Tunisie	25/11/2009
7	ELLOUMI	Mohamed	''''''''	21/11/2009
8	CHICHE	Jeanne	Maroc	24/11/2009
9	MAROUF	Na dir	Algérie	23/11/2009

Ecole chercheur « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »

16 -20 novembre 2009, Gabès (Tunisie)

LISTE DES PARTICIPANTS

N°	Nom	Prénom	Pays
1	KA	Alioune	Sénégal
2	DAOUDI	Ahmed	Maroc
3	Ay	Jean-Sauveur	France
4	LOUPPE	Dominique	*****
5	PHAM	Hai Vu	*****
6	GERMAIN	Pascal	*****
7	ALLAIN	Sophie	*****
8	DERKIMBA	Adeline	*****
9	BECHIR	Riadh	Tunisie
10	JOUVE	Johan	France
11	OUNALLI	Nadia	Tunisie
12	EL MOKH	fathia	*****
13	LABIADH	Ines	*****
14	JARRIGE	Françoise	France
15	CLEMENT	Camille	*****
16	BEKHOUCHE	Mohamed	Algérie
17	DELATTRE	Laurence	France
18	BEN ARFA	Yassine	Tunisie
19	KADHKADHI	kaouther	*****
20	ABDELADHIM	Mohamed Arbi	*****
21	KIRAT	Thierry	France
22	HAMIMECHE	Mohamed	Algérie
23	PAULEAU	Joëlle	France
24	KATO	Yuji	*****
25	AMIRI	Manel	Tunisie
26	HANZOUTI	Anis	*****
27	AYADI	Kalthoum	*****
28	BEN MERIEM	Sonia	*****
29	KHATTELI	Hatem	*****
30	RAGGAD	Naceur	*****

Cours spécialisé « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »

21-25 novembre 2009, Tataouine (Tunisie)

LISTE DES PARTICIPANTS

	Nom	Prénom	Pays
1	ANTHOPOULOU	Théodosia	Grèce
2	ABDELADHIM	Mohamed Arbi	Tunisie
3	BEL MOKHTAR	Siham	Maroc
4	BOUAICHA	Ali	Tunisie
5	BOUCHAIB	Faouzi	Algérie
6	BOUCHAREB	Brahim	''''''''
7	CHAMICH	Mohamed	Maroc
8	ESSAADI	Samia	Tunisie
9	FATNI	Abderrahmane	Maroc
10	JARRAY	Amor	Tunisie
11	KADHKADHI	Kaouther	''''''''
12	LABIADH	Ines	''''''''
13	NASSER	Tarek	Liban
14	RAGGAD	Nasr	Tunisie
15	OUNALLI	Nihaya	''''''''
16	VIANEY	Gisèle	France

