OPTIONS méditerranéennes

CIHEAM

Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles :

regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Editeurs scientifiques :
Vianey G., Requier-Desjardins M. et Paoli J.C.



OPTIONS méditerranéennes

SERIE B : Etudes et Recherches
2015 - Numéro 72

CIHEAM

Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

OPTIONS méditerranéennes

2015

B 72

CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes

International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

Président / President: Masum BURAK
Secretariat General / General Secretariat: Cosimo LACIRIGNOLA

11, rue Newton 75116 Paris, France
Tél.: +33 (0) 1 53 23 91 00 - Fax: +33 (0) 1 53 23 91 01 et 02
secretariat@ciheam.org
www.ciheam.org

Le Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM) a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962. C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un Secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts Agronomiques Méditerranéens (IAM), localisés à Bari (Italie), Chania (Grèce), Montpellier (France) et Saragosse (Espagne).

Avec au cœur de son action trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement rural durable en Méditerranée.

Founded in 1962 at the joint initiative of the OECD and the Council of Europe, the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM) is an intergovernmental organisation comprising thirteen member countries from the Mediterranean Basin (Albania, Algeria, Egypt, Spain, France, Greece, Italy, Lebanon, Malta, Morocco, Portugal, Tunisia and Turkey).

CIHEAM is made up of a General Secretariat based in Paris and four Mediterranean Agronomic Institutes (MAI) located in Bari (Italy), Chania (Greece), Montpellier (France) and Zaragoza (Spain).

In pursuing its three central missions (education, research and cooperation) CIHEAM has established itself as a reference in its fields of activity: Mediterranean agriculture, food and sustainable rural development.

IAM
Instituts Agronomiques Méditerranéens
Mediterranean Agronomic Institutes
Bari - Chania - Montpellier - Zaragoza

IAM-Bari
Dir.: Cosimo LACIRIGNOLA
Via Ceglie 9
70010 Valenzano, Bari, Italy
Tel. (39) (080) 4606 111 - Fax: (39) (080) 4606 206
iamdir@iamb.it
www.iamb.it

IAM-Chania
Dir.: George BAOURAKIS
P.O. Box 85
GR . 73100 Chania, Crete, Greece
Tel. (30) 28210 35000 - Fax: (30) 28210 35001
alkinoos@maich.gr
www.maich.gr

IAM-Montpellier
Dir.: Pascal BERGERET
3191, Route de Mende
34093 Montpellier Cedex 5, France
Tel. (33) (0)4 67 04 60 00 Fax: (33) (0)4 67 54 25 27
bergeret@iamm.fr et/and sciuto@iamm.fr
www.iamm.fr

IAM-Zaragoza
Dir.: Ignacio ROMAGOSA
Avda. Montañana 1005
50059 Zaragoza, Spain
Tel. (34) 976 716000 - Fax (34) 976 716001
iamz@iamz.ciheam.org
www.iamz.ciheam.org

Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l’eau en contextes méditerranéens.

Les opinions, les données et les faits exposés dans ce numéro sont sous la responsabilité des auteurs et n'engagent ni le CIHEAM, ni les Pays membres.

Opinions, data and facts exposed in this number are under the responsibility of the authors and do not engage either CIHEAM or Member-countries.

CIHEAM

Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Editeurs scientifiques
G. Vianey, M. Requier-Desjardins, J.-C. Paoli

Relecteurs du numéro :

Hichem Amichi, IRSTEA Montpellier (France) ; Omar Bessaoud, CIHEAM Montpellier (France) ; Mohamed Elloumi, INRAT (Tunisie) ; Claude Napoléone, INRA Avignon (France) ; Jean-Christophe Paoli, INRA LRDE Corte (France) ; Michel Pech, INRA Rennes (France) ; Mélanie Requier-Desjardins, CIHEAM Montpellier (France) ; Pierre-Mathieu Santucci INRA LRDE Corte (France) ; Gisèle Vianey, chercheuse associée Université de Tours, CIHEAM Montpellier (France).

OPTIONS
méditerranéennes

Directeur de la publication : Cosimo Lacirignola

200X | Série B : Etudes et recherches | Numéro 72





Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

L'édition technique, la maquette et la mise en page de ce numéro d'Options Méditerranéennes ont été réalisées par l'Atelier d'Édition de l'IAM de Montpellier (CIHEAM)

Technical editing, layout and formatting of this edition of Options Méditerranéennes was by the Editorial Board of MAI Montpellier (CIHEAM)

Crédit photo de couverture / *Cover photo credits* :
Pierre-Mathieu Santucci, INRA LRDE Corte
2011

Tirage / *Copy number* : 300 ex.
Impact imprimerie
n° 483 ZAC des Vautes
34980 SAINT GELY DU FESC

Fiche bibliographique / *Cataloguing data* :

Comment citer cette publication / *How to quote this document* :

Vianey G., Requier-Desjardins M., Paoli J.-C. (eds). *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM (Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes), 2015. 370 p. (Options Méditerranéennes, Série B : Études et Recherches, n. 72).

Catalogue des numéros d'Options Méditerranéennes sur /
Catalogue of Options Méditerranéennes issues on :
www.ciheam.org/publications

ISSN : 1016-1228 – ISBN : 2-85352-535-X- © CIHEAM, 2015

Reproduction partielle ou totale interdite
sans l'autorisation du CIHEAM

Reproduction in whole or in part is not permitted without the consent of the CIHEAM

Sommaire

Préface - *Bergeret P.* 3
Introduction - *Requier-Desjardins M., Vianey G. et Paoli J.-C.* 5
Les sorties de terrain - *Paoli J.-C., Vianey G., Santucci P.-M. et Requier-Desjardins M.* 11

Thème 1 : Acteur public, droits fonciers et bouleversements des sociétés agraires

Concept économique et concept juridique de droits de propriété. Observations comparatives et transdisciplinaires en amont de l'analyse des droits fonciers - *Kirat T.* 19

L'impact de la colonisation sur le foncier algérien. Le cas de l'est algérien - *Hamani M.* 29

50 ans de réformes du foncier agricole étatique en Algérie, une rétrospective - *Benmihoub A.* ... 55

Le partenariat public privé comme un nouveau mode de gestion du foncier public agricole - *Ahouate L. et Tamehmacht Z.* 73

Albanie, les dédales de la réforme foncière post-communiste. Une approche par le terrain - *Bernard C., Crouteix O., Lerin F., Lopez R. et Proko A.* 83

Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960. Des résultats contradictoires - *Vianey G.* 99

Droits à construire et recours contentieux en région provençale : les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon - *Melot R.* 115

Thème 2 : Accaparements, prédation, accaparation

Etalement urbain et touristique sur les terres agricoles méditerranéennes, le cas de Murcia (Espagne) et de Meknès (Maroc) - *François M. et Vianey G.* 127

Accaparement foncier et transformations des systèmes de production agricole : quelques enseignements de l'histoire agricole de la Plaine Orientale corse – *Paoli J-C. et Kriegk M.* 147

L'accaparement des terres de parcours dans le sud tunisien: menaces sur le pastoralisme et les ressources naturelles. Le cas du parcours du Dahar par le groupe suisse GWH – *Ben Saad A. et Elloumi M.* 161

Libéralisation de l'accès à l'eau, tenures foncières et dynamique agraire : le cas de la délégation du Regueb dans le Gouvernorat de Sidi Bouzid, Tunisie – *Kahouli I. et Elloumi M.* 177

L'urbanisation littorale en question. Une analyse des projets de construction et des documents d'urbanisme contestés en Corse - *Melot R. et Paoli J-C.* 189

La terre, l'eau et l'arbre. Enjeux fonciers, politiques publiques et stratégies des producteurs ruraux dans les zones arides du Maghreb - *Guillermou Y.* 199

Thème 3 : Le foncier agricole interrogé à partir de la dimension environnementale

Evolution du statut foncier des terres steppiques et impact sur les activités d'élevage ovins – *Khanoun M., Huguenin J., Kanoun A., Bellahrache A, Martini M., Larbi Cherfaoui M. et Ouzzan A.* 217

Intérêts et enjeux autour de la privatisation du foncier steppique : Cas des M'khalif de Bennana – *Moulaï A. et Bouammar B.* 229

L'indivision des terres appropriées privativement dans la steppe algérienne : des conséquences socioéconomiques et environnementales contradictoires – *Daoudi A., Terranti S., Benterki N. et Bédrani S.* 249

Evaluation de l'action publique et déterminants fonciers. Analyse de deux projets de lutte contre la désertification au Sud-Algérien et au Nord-Cameroun – *Requier-Desjardins M. et Ikhlef N.* 263

Discours Environnemental et Conflits d'Usage en Grèce : Le cas de l'installation d'un centre de stockage des déchets dans la région périurbaine en Attique-Est – *Kolokouris O.* 275

Multifonctionnalité et actions innovantes : à la recherche d'une échelle territoriale pertinente. (Compensation écologique, paiement pour services environnementaux et biens publics) – *Pech M.* 287

Thème 4 : Revendications foncières, résistances et renouveaux des agricultures familiales

La connaissance des stratégies des Ihahan : une des principales portes d'entrée à la conservation de l'arganeraie (sud-ouest marocain) – *Bejbouji J., Mormont M., Qarro M. et Mougenot C.* 299

Les arrangements informels en agriculture irriguée en Algérie : stratégies de survie ou options de développement ? - *Amichi H., Bouarfa S. et Kuper M.* 311

Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse – *Jarrige F. et Napoléone C.* 325

Aux arbres citoyens ! Le mouvement d'agriculture urbaine, une forme participative d'appropriation de l'espace public – *Anthopoulou T., Nikolaïdou S. et Kolokouris O.* 339

Capacité de résilience de l'agriculture familiale tunisienne et politique agricole post révolution – *Elloumi M.* 351

Annexes : Appels à communication 369

Préface

Le foncier est un des indicateurs les plus pertinents, sinon les plus objectifs pour observer la transformation des sociétés rurales. Il nous informe non seulement sur la nature des rapports économiques et sociaux qui se construisent dans les campagnes mais aussi des rapports entre villes et campagnes, monde urbain et industrialisé et monde rural et agricole. Il constitue enfin un indicateur qui mesure l'influence des forces sociales et économiques étrangères, et notamment les formes d'alliances nouées autour de la terre, entre des groupes d'intérêts socio-économiques et politiques nationaux et des groupes ou firmes économiques étrangères. C'est dire l'intérêt au plan théorique et pratique d'investir ce champ de recherche pour comprendre les mutations en cours dans la région méditerranéenne.

Le réseau Foncimed (Foncier en Méditerranée) créé en 2007 réunit des institutions (CIHEAM-IAMM, INRA-SAD Avignon et Corte), des chercheurs du pourtour méditerranéen (des Universités d'Athènes, de l'Institut National Agronomique de Tunis, de l'Ecole Nationale Supérieure d'Alger, de l'Université de Tirana, ….), des cadres et professionnels des administrations foncières (Office National des Terres Agricoles en Algérie, Ministère de l'Agriculture de la Pêche du Maroc, ….). Il s'est attaché à travers ses rencontres scientifiques, ses école-chercheurs, les visites de terrain pédagogiques à repérer les enjeux fonciers, les réformes mise en œuvre, les conflits ouverts ou latents, et l'ensemble des changements impliquant les acteurs publics et privés.

Cette publication d'Options Méditerranéennes (OM) réunit les travaux du réseau présentés au séminaire de Cargèse d'octobre 2011 et de Montpellier de juillet 2013. Il convient de noter que les productions scientifiques de la période quadriennale 2010-2013 ont fait l'objet d'une synthèse dans les travaux de veille de l'Observatoire du CIHEAM (*Watch Letter* n°28). Nous espérons que les contributions qui sont livrées dans ce numéro double de la série OM aideront certainement le public (chercheurs, étudiants, professionnels…) à comprendre les bouleversements socio-politiques observés depuis 2011 dans notre région ainsi qu'à susciter un intérêt et une réflexion plus forte portant sur une question de société qui interpelle citoyens et décideurs.

Le Directeur de l'IAMM

Pascal Bergeret

Introduction

Mélanie Requier-Desjardins
CIHEAM Montpellier, UMR MOISA

Gisèle Vianey
CIHEAM Montpellier, Université de Tours

Jean-Christophe Paoli
Institut National de la recherche agronomique - LRDE- Corte

Depuis 2008, le processus d'articulation entre l'accroissement des investissements privés dans le secteur agricole et la financiarisation de l'économie s'accélère au point d'affecter les modalités d'appropriation des terres et de l'eau (Harvey, 2014). Ces évolutions se font sous l'égide d'Etats dont il importe de saisir le rôle vis-à-vis de ces nouvelles dynamiques d'accès au foncier et de ces nouveaux acteurs agricoles que sont les sociétés multinationales, les pays, ou les investisseurs nationaux non agricoles. L'extension mondiale de « faim d'espaces » est née des nouveaux besoins alimentaires, énergétiques et écologiques des pays en développement (Chouquer, 2012) mais elle ne se limite ni à une problématique Nord-Sud ni à une question de développement agricole (Revue Foncière, 2014).

Alors que l'agriculture façonne les territoires et joue un rôle majeur dans les équilibres sociaux, économiques et écologiques locaux, la promotion de l'agriculture *via* les politiques publiques se fait essentiellement sur des critères économiques et financiers (Nguyen, Purseigle, 2012 ; Rémy, 2014). Cette déconnexion des enjeux sociaux et territoriaux est à l'origine d'une déterritorialisation croissante de l'agriculture : les petits agriculteurs perdent leur autonomie d'action sur le territoire car de gros opérateurs financiers qui s'appuient sur la concentration des terres et des moyens pour organiser l'activité agricole les évincent.

Cette concentration favorise l'abandon des terres les moins aptes à répondre aux critères d'organisation des systèmes d'exploitation mis en place par ces opérateurs; en résulte une dégradation des terres abandonnées, un enfrichement, une perte de biodiversité et une simplification des écosystèmes (Jonsson, 2011) ainsi qu'une sur-sollicitation des terres mises en culture, ce qui pose la question de la validité de ces choix politiques sur le long terme. Du point de vue social, plusieurs questions sont également ouvertes : ces nouvelles exploitations permettent-elles la création d'emploi local ou s'appuient-elles sur du salariat importé et, à quel niveau rémunèrent-elles ce travail ? Le recours à l'emploi local est potentiellement vecteur d'une perte de compétences des agriculteurs lorsqu'ils sont contraints de devenir des salariés sur d'autres terres que les leurs, voire sur leurs propres terres (Colin, 2003). Allant de pair avec le salariat, la parcellisation de leur travail ne peut pas être considérée, a priori, comme une compensation sociale (Adamczewski *et al*., 2012).

Du point de vue législatif, l'empilement des politiques limite l'efficacité de l'action publique : cet empilement est souvent peu compréhensible, il laisse peu de place à la construction d'une voix et d'une action citoyennes et il donne finalement prise aux stratégies individuelles, lesquelles, primant sur l'intérêt collectif, risquent de délégitimer l'action publique.

Deux principales visions s'opposent, celle en terme de filière, qui accompagne une organisation verticale du secteur agricole et renforce les accaparements dans leurs diverses formes, et celle, en terme de développement territorial, qui s'appuie sur une organisation horizontale en cherchant à remettre l'agriculture au cœur des sociétés et des économies locales. Paradoxalement, ces deux visions cohabitent au sein d'un même discours politique, alors qu'elles ont des réalités foncières antagonistes sur le terrain. Cette situation alimente des

confusions, des incompréhensions et des conflits difficilement solubles. De plus, elle limite l'expression de projets alternatifs susceptibles de s'inscrire sur le long terme.

Cette consanguinité entre le politique et le financier, se traduit également par un diktat croissant sur les concepts et les recherches scientifiques à privilégier dans un souci de légitimation de l'action publique plus que de résolution des affrontements en présence. Cette tendance est renforcée par un contexte budgétaire globalement défavorable aux activités de recherche, notamment à celles empiriques, pourtant indispensables pour accéder à la compréhension des problématiques foncières (Vianey, 2010). Sur le terrain, les arènes de médiation s'avèrent en effet insuffisantes ou inopérantes, ce qui a pour conséquence une rupture entre les politiques et les acteurs locaux.

Il existe localement des expériences de résistances citoyennes, mais dans quelle mesure peuvent-elles faire émerger des modèles qui trouveraient un écho, une reconnaissance et une légitimité dans de nouvelles politiques publiques ? En d'autres termes, quelles sont les conditions institutionnelles et sociales pour une telle reconnaissance ?

Réunissant les communications des séminaires de Cargèse (octobre 2011) et de Montpellier (juin 2013), ce numéro d'Options Méditerranéennes est structuré en quatre thèmes complémentaires autour de ces enjeux :
- le premier ensemble de textes traite des évolutions et de la place de l'acteur public, des droits fonciers et de leurs conséquences sur le changement des sociétés agraires ; à partir d'exemples concrets et d'analyses de situation d'accaparement dans la région méditerranéenne ;
- le second volet montre comment ces accaparements, dans leur diversité, traduisent la montée en puissance d'un même processus d'accaparation et de prédation dans un contexte de rapports sociaux inégaux entre investisseurs et sociétés locales ;
- la troisième partie aborde ces questions avec une entrée environnementale.
- Enfin, le dernier volet de l'ouvrage développe des cas de résistances à ces processus d'accaparation au Nord comme au Sud, des résistances susceptibles d'être le terreau d'un renouvellement du modèle des agricultures et notamment de celles, familiales, insérées dans le territoire.

Ce recueil d'articles est alimenté par les éléments issus des sorties de terrain illustratives des problématiques de deux séminaires, éléments qui sont présentés à la fin de cette introduction.

Thème 1 : Acteur public, droits fonciers et bouleversements des sociétés agraires

Cette partie qui s'appuie sur une approche historique des types de droits (Kirat), est informée par deux textes portant sur l'évolution des droits fonciers et des politiques publiques en Algérie. L'un (Hamani) explicite les jeux fonciers par une approche spatiale et montre comment les principaux acteurs du foncier, les représentants du colonisateur surtout, mais aussi les tribus sur place, ont eu recours à de nouvelles catégories de droits et de types de biens pour modifier ou pour sécuriser leurs droits sur les terres. Le second article (Benmihoub) déroule les changements de politiques foncières et agricoles depuis l'indépendance du pays et montre comment l'Etat, - par la collectivisation, puis par la privatisation, notamment la mise en concession actuelle des terres à de gros opérateurs économiques - cherche à garder la mainmise sur les modes de valorisation des terres et sur leur affectation. Un troisième texte, portant sur le Plan Maroc Vert présente en miroir du précédent, la politique actuelle de privatisation et de mise en concession des terres agricoles au Maroc, politique ouverte aux investissements extérieurs (Ahouate et Tamehmacht).

L'image qui ressort de cette perspective politique est celle de la promotion d'une agriculture qui répond aux critères économiques et financiers, plutôt qu'aux enjeux sociaux et territoriaux. Egalement, ces politiques contribuent à occulter l'importance socio-économique des structures agraires classiques (familiales) ainsi que des règles existantes de gestion du milieu naturel.

Sur cette thématique des droits fonciers, les trois textes suivants insistent sur l'écart et l'absence de « jointure » entre les politiques publiques qui concernent les terres collectives et l'agriculture, en particulier celles collectives, et les réalités du terrain. Celles-ci se caractérisent par des pratiques de gestion effectives qui résultent d'empilements de droits et de pratiques au cours du temps, plus ou moins efficaces selon les contextes (Bernard *et alii*, Albanie). Elles montrent également un faible recours aux outils de protection mis en place par ces politiques (Vianey, France) ainsi que leurs impacts limités. D'une législature à l'autre, ces outils sont modifiés et ces changements compliquent la cohérence de leur mise en application. Enfin, ces réalités sont aussi celles du contournement et de la contestation par les particuliers, de dispositifs juridiques prévus pour limiter localement la perte de terres agricoles (Melot, France). Au final, les empilements de politiques au cours du temps et les failles qui en résultent limitent l'efficacité des actions publiques, au risque de les délégitimer.

Thème 2 : Accaparements, prédation, accaparation

Les analyses d'accaparements « légaux » des terres et l'arrivée massive et organisée d'investisseurs extérieurs et non agricoles dans les sociétés agraires sont souvent présentées comme le moyen de développer l'agriculture ; elles portent également l'espoir de générer une nouvelle croissance pour juguler les crises agricoles nationales et internationales en entraînant les petits agriculteurs sur cette voie *via* un nivellement par le haut. Cependant, ces transformations sociales autant qu'économiques de l'agriculture, prises dans la diversité de leurs visages, s'avèrent être des outils d'exclusion et de renforcement des inégalités au sein de la profession agricole ; elles contribuent à la déstructuration des systèmes agraires existants et présentent une menace pour les ressources naturelles.

En Corse (France), les moyens mobilisés pour transformer les systèmes de production et permettre le retour et l'installation d'agriculteurs rapatriés d'Afrique du Nord entraînent un développement économique coûteux pour la société, car vecteurs de désorganisation des activités agricoles, et en particulier de la complémentarité entre élevage et agriculture (Paoli et Kriegk). Les exemples tunisiens (Ben Saad et Elloumi ; Kahouli et Elloumi) illustrent l'intrusion de capitaux étrangers dans le monde agricole et en analysent les impacts réels et potentiels. Dans le contexte de renforcement du néo-libéralisme, l'Etat fort, incarné par Ben Ali jusqu'en 2011, s'est effacé devant l'entrée d'investisseurs extérieurs, permettant ainsi d'initier un processus d'accaparation (Ben Saad et Elloumi).

Dans des zones rurales de Murcie (Espagne) et de la périphérie de Meknès (Maroc) fortement soumises à la pression urbaine, le jeu des acteurs privés et le contournement des politiques sont à l'origine de « plus-values exorbitantes », de « convoitises », de « spéculation » et de « corruption » ; en même temps que la captation des ressources en eau et en terre, ce phénomène compromet la pérennité de l'activité agricole (François et Vianey). L'analyse des conflits (Melot et Paoli) montre que les acteurs essaient d'infléchir les politiques de préservation des terres qu'ils perçoivent comme une atteinte à leurs droits de propriétaires et leurs interventions ont pour effet de contribuer à mettre à mal la préservation de la ressource foncière.

Entre l'échelle à laquelle les politiques publiques sont élaborées et celle de leur mise en œuvre, les exemples développés mettent à jour une grande diversité de comportements, qui vont de l'instrumentalisation au contournement des règles qui sont posées. La prise en compte simultanée de tous les éléments structurants d'un espace agricole dans un même cadre de

politique publique, tels l'eau, la terre et l'arbre (Guillermou) suggère de considérer le foncier comme un produit social, dans une double visée : la prise en considération des interactions entre le foncier (entendu comme les lois le régissant) et les besoins exprimés par les agriculteurs et les autres usagers d'une part, et avec les ressources naturelles d'autre part.

Thème 3 : Le foncier agricole interrogé à partir de la dimension environnementale

La région méditerranéenne connaît notamment des bouleversements environnementaux, une pression sur les terres et sur l'eau, lesquels sont lourds d'impacts sur le futur agricole et les sociétés rurales de la région. L'impact de la privatisation informelle ou officielle des terres collectives, en particulier des terres pastorales, a conduit à une transformation radicale des systèmes de production agricole en même temps qu'à une dégradation importante des ressources naturelles (désertification, érosion).

Les trois premiers textes portent sur la privatisation de l'espace steppique collectif en Algérie. Les réponses apportées par les acteurs agricoles montrent comment les élevages se sont adaptés à ces nouvelles contraintes en intégrant l'activité agricole de façon plus étroite à l'élevage (Kanoun *et alii*). De nouveaux systèmes de production sont apparus, basés sur un recours croissant à l'alimentation hors sol du bétail et sur une intensification conséquente des exploitations. Dans le même temps, les inégalités socioéconomiques se sont aggravées avec le développement d'accès exclusifs aux terres qui favorisent jusqu'à leur aliénation : les petits et moyens éleveurs se sont appauvris, et parfois, ne peuvent plus vivre de leur activité (Moulaï et Bouammar). Ces transformations se font au détriment de la cohésion sociale mais aussi du milieu naturel (Daoudi *et alii*).

L'analyse de projets pastoraux de lutte contre la désertification (Requier-Desjardins et Ikhlef) montrent comment ces projets transforment le foncier parce qu'ils créent des espaces fonciers de transition, entendu comme espaces de nouveaux droits voire à terme de non droits lors du retrait du projet. Sur différentes échéances, leurs résultats peuvent être contraires à leurs objectifs en matière de préservation environnementale et de perméabilité à des modes d'appropriation inégalitaires. Il peut y avoir transformation complète de la ressource foncière et de son affectation.

Le déroulement d'une action de défense de l'environnement (Kolokouris) est illustré par l'exemple d'une opposition à l'artificialisation du milieu naturel périurbain et aux nuisances qu'elle engendre. L'analyse du discours des acteurs collectifs à l'origine du conflit montre qu'ils s'opposent plus aux interventions sur site qu'aux acteurs institutionnels qui planifient ces interventions. Cela montre une organisation insuffisante de la société civile, dont la seule réponse est la mobilisation du pouvoir judiciaire. Ce texte tend à montrer que l'environnement et le changement environnemental sont perçus ou saisis surtout dans la matérialité des actes, ici publics, et qu'ils ne sont pas ou mal intégrés dans le fonctionnement des institutions et des processus de médiation. En Europe, depuis les années 1990, des concepts tels que la multifonctionnalité, la compensation écologique ou les paiements pour services écosystémiques ont été successivement développés pour accompagner les politiques publiques dans le domaine agricole ainsi que celles territoriales (Pech). Si leur mise en œuvre a en retour enrichi ces concepts innovants, c'est surtout de façon ponctuelle et localisée en raison de l'absence de dialogue entre disciplines quant aux conditions de leur matérialisation.

Thème 4 : Revendications foncières, résistances et renouveaux des agricultures familiales

La complexité de certains arrangements fonciers coutumiers, comme le démembrement des droits qui conduit à distinguer le droit de cultiver, le droit sur les arbres et celui sur les récoltes, permet d'assurer un partage des ressources garant d'une certaine stabilité sociale comme dans le cas de l'arganier au Maroc (Bejbouji *et alii*) ; cependant, l'absence d'intérêt, dans les projets de développement, pour la dimension foncière de l'arganeraie engendre un risque et une dégradation du milieu naturel, alors même que les filières de l'arganier se développent localement. Les auteurs plaident pour une prise en compte simultanée des aspects de production et des aspects fonciers qui sous-tendent les opportunités de valorisation des ressources. De manière plus formelle et dans des contextes de forte pression urbaine, certaines collectivités locales, à défaut d'un cadre politique et législatif qui autorise et promeut le maintien des espaces agricoles, ou d'un projet porté par le monde agricole, cherchent à maintenir des espaces agricoles en mobilisant de nouveaux leviers comme la valorisation d'espaces en propriétés publiques (Jarrige et Napoléone). Dans ce cas, ces revendications sont issues d'une autorité publique. En Grèce, les autorités municipales ont souvent soutenu la création de jardins potagers municipaux dans les villes depuis les années 2000. Mais dans le contexte actuel de crise économique et sociale aigüe, ce retour à la terre dans les villes, indispensable pour répondre à la précarité économique, sociale et alimentaire, se fait spontanément *via* des occupations de friches. Les habitants luttent ainsi contre la privatisation des espaces urbains et péri-urbains pour accéder à des espaces supports de leur sécurité alimentaire. Les friches sont transformées en jardins potagers gérés collectivement (Anthopoulou *et alii*), mais ce mouvement, important dans les villes du pays, n'est pas relayé par une politique nationale. Dans un autre contexte, la chute de l'Etat tunisien en janvier 2011 a été largement portée par la contestation du monde rural et notamment, des agricultures familiales du pays, en particulier celles du Sud qui reste la région « oubliée » du développement (Elloumi). Ces agricultures sont rentrées en révolte contre leur marginalisation suite aux politiques d'ajustement et de libéralisation qui favorisent le consommateur au détriment du producteur. L'accès aux moyens de production et la valorisation de la multifonctionnalité de ces agricultures devraient figurer parmi les axes prioritaires de développement.

En questionnant la pérennité de ces innovations sous contraintes, les auteurs se demandent si ces formes de résistances sont de nature à faire émerger des modèles de développement territoriaux incluant toutes les facettes des capacités de production et des spécificités des territoires.

Références

Adamczewski A., Jamin J-Y., Lallau B. et Tonneau P. 2012. Investissements ou accaparements fonciers en Afrique ? Les visions des paysans et de la société civile au Mali. *Développement durable et territoires,* Vol. 3, n° 3. http://developpementdurable.revues.org/9424. DOI : 10.4000/developpementdurable.9424

Colin J-P. (ed.). 2003. *Figures du métayage. Etudes comparées des contrats agraires au Mexique*. Paris : IRD Editions.

Chouquer G. 2012. *Terres Porteuses, entre faim de terres et appétit d'espace*. Paris : Actes-Sud/Errance.

Harvey D. 2014. *Brève histoire du néo-libéralisme*. Paris : Les Prairies ordinaires.

Jonsson M. 2011. Perte de la biodiversité et fonctionnement des écosystèmes. http://www.écologie.net/biodi.htm

Nguyen G., Purseigle F. 2012. Les exploitations agricoles à l'épreuve de la firme. L'exemple de la Camargue. *Études Rurales*, n. 190, p. 99-118.

Revue Foncière. 2014. Regards sur l'actualité, *Revue foncière,* n°1, p. 1-2.

Rémy J. 2014. Une loi sous le signe du corporatisme agraire, *Le Monde,* 19 septembre 2014, Cahier Eco & Entreprise, p. 7.

Vianey G. 2010. La ressource foncière, un produit social au cœur du débat entre politiques agricoles et politiques d'aménagement ? In : Bertrand N. (ed). *L'agriculture dans la ville éclatée.* Montréal : Laboratoire de Développement durable et dynamique territoriale, Département de géographie, Université de Montréal. p. 169.

Les sorties de terrain dans l'activité du réseau

Orcinu (Corse) 2011 et Barjac (Gard) 2013

Par les organisateurs des sorties terrain :

Jean-Christophe Paoli (INRA-LRDE Corte),

Gisèle Vianey (chercheure associée Université de Tours, CIHEAM Montpellier),

Pierre-Mathieu Santucci (INRA-LRDE Corte),

Mélanie Requier-Desjardins (CIHEAM Montpellier)

Le réseau Foncimed se veut un lieu d'échange Nord Sud certes mais aussi une interface entre les deux mondes si souvent cloisonnés de la recherche et du foncier « réel » celui des praticiens, qu'ils soient des décideurs ou de simples utilisateurs. Chacun de nos séminaires laisse donc une place importante dans ses exposés en salle aux récits d'expériences foncières (en général liés aux lieux où se tiennent les différents séminaires) puis « double » ces exposés d'une sortie de terrain pour faciliter les rencontres humaines et matérialiser les situations que nous chercheurs analysons et avons l'habitude de nommer entre nous « nos chantiers ».

La photo qui suit a juste l'ambition de rendre l'atmosphère – à la fois sérieuse et festive – dans lesquelles ces sorties se tiennent et les principaux messages que nos partenaires de recherches – autorité locales, syndicalistes, agriculteurs de tous âges - ont voulu faire passer : leurs projets, leur travail, leurs craintes et leurs rêves.

Qu'ils soient ici chaleureusement remerciés de nous avoir reçus à cœur ouvert.

La vallée de l'Orcinu est à quelques kilomètres au Sud de Cargèse, site de notre séminaire 2011. Au pied de la montagne Sant'Eliseu, les villages de cette vallée considérée comme bénie pour sa fertilité sont disposés en balcon et dominent un vallon où serpente la rivière « A Liscia ». Quelques kilomètres à peine séparent la mer du premier village. Les plantations arboricoles et viticoles d'autrefois sont toujours présentes dans les mémoires mais les traces sur le territoire ont disparu et seuls demeurent quelques vestiges à peine visibles (terrasses, paillier[1]) ; c'est un élevage ovin et caprin qui occupe une partie de l'espace, à deux pas d'une côte plongeante activement fréquentée en été par les touristes et les plaisanciers. Lorsqu'ils se sont installés les éleveurs de chèvres qui nous reçoivent – les cousins Clément et François Piani, leur famille, Mr Marcel Wheatcroff installé dans le golfe de Lava - étaient loin de la ville et de la première construction[2]. Depuis, les villas se sont densifiées sur le bord de mer et comme partout la pression urbaine (Ajaccio est à une demi-heure de route) se fait sentir. Aussi incroyable que cela puisse paraître la pression foncière toute proche ne les inquiète pas outre mesure. C'est que la double protection de la loi Littoral et de la loi Montagne est efficace : leur mise en œuvre en Corse (qui avait fait l'objet d'un exposé par M. Don Jacques de Rocca Serra de la Collectivité territoriale Corse, la veille) concerne toutes les communes de l'île et contraint tous les documents d'urbanisme. La plupart des projets d'accaparement foncier – thème de nos journées - à but touristique ont été bloqués il y a plus de 20 ans. Leurs soucis et leurs projets sont ailleurs : ce sont avant tout, l'autonomie fourragère, les modalités d'utilisation rationnelle des différentes ressources fourragères, le fonctionnement technique du troupeau, le conseil et

l'assistance technique, notamment sur le plan sanitaire, qui nourrissent les principales préoccupations des éleveurs. Certes leurs systèmes d'exploitation sont solides : la vente directe de leurs fromages, qui se fait bien et à un haut niveau de valorisation aux alentours et leurs troupeaux ne leur posent pas de problème. Mais comment conserver le goût de ce travail si contraignant pour des jeunes dans une région où la « tentation touristique » est si forte et comment garder des systèmes sur parcours quand il serait si simple d'intensifier et de dégager du temps de l'acte productif ? Ce genre de vie pastorale est un art, il faut mobiliser et valoriser les jeunes de talent, pas seulement les produits !

La région de Barjac est typiquement une zone de reconversion post viticole du midi. Les céréales occupent maintenant une grande partie des anciennes vignes produisant pour les coopératives locales. Des exploitations en grandes cultures, forcément plus vastes que les petites exploitations viticoles s'agrandissent encore et peu à peu accompagnent le vide social qui remplace le foisonnement humain de ces campagnes réputées populeuses et frondeuses. A la dernière vente de ferme (terre + bâtiment) le maire Mr Edouard Chaulet qui nous reçoit a dit « ça suffit ». Soutenue par la mairie, le rachat par l'association « Terre de Liens » et la sélection d'un petit groupe de jeunes agriculteurs innovants mais sans terre ont permis de redonner vie et jeunesse à la vieille ferme « La grange des prés » (120 ha)[3]. Elevage de porcs fermiers, veau sous la mère, maraîchage, vente directe sont les nouvelles directions de cette exploitation hors norme, expérience humaine en gestation qui nous a ouvert ses portes le temps de notre sortie à pied depuis le remarquable village médiéval de Barjac. En espérant que cette pépinière essaime et repeuple la campagne voisine, qui a bien besoin d'hommes au travail… Déjà dans la région vouée par ailleurs au développement touristique et culturel, d'autres projets de fermes recentrées sur la transformation vinicole en cave particulière et les circuits courts voient le jour. L'association se charge de garder le contact amical et affectif avec ces jeunes en projet, pour les accompagner vers l'avenir et pérenniser leur action, en leur donnant la sécurité foncière indispensable à tout projet de vie.



Repas réunissant les membres du réseau Foncimed et les agriculteurs de La Grange des Prés à Barjac (Gard) - Cliché : Théodosia Anthopoulou, juillet 2013

Fiche exploitation (Orcinu)

Zone Golfe de Sagone (Région d'Ajaccio)

Elevage caprin pastoral laitier : Transformateur fromage fermier

Génotype local : chèvre de race corse poil long, poids vif adulte 42kg.

Territoire pastoral (TP) méditerranéen de piémont

Sédentarisé avec transhumance locale

Conduite zootechnique souple de type pastoral

Autonomie fourragère basée sur une utilisation du territoire pastoral par quartiers selon la saison

Intrants alimentaires faibles

Fabrication fromagère : fromage avec affinage court

Fabrication Brocciu vendu frais

Chevreaux de lait abattus à 45 jours (6 à 8 kg poids carcasse)

Fromages et chevreaux : vente directe, réseau de clientèle consommateurs et revendeurs

Territoire pastoral : 200 ha

2 entités spatiales

Parcours (P) : 150 ha. 80% surface ligneux. Couvert végétal varié avec espèces dominantes arbustives denses: arbousier ; bruyère ; lentisque

En prolongement du Parcours, une chênaie propre d'une vingtaine d'ha est également utilisée, en libre accès ; elle fournit un apport ponctuel important en période de production (décembre-janvier)

Prairies : spontanées (créées à partir du gyrobroyage de la végétation) et cultivées (annuelles et pluri-annuelles) : 30 ha en pâturage contrôlé tant sur la journée (temps limité) et avec une mise en défens pour foin dès la fin de l'hiver ; production de foin : 600 presses/an

Foncier : en location verbale dominante

Baux écrits : 100 ha

Propriété familiale : une dizaine d'ha

Difficulté d'achat

Troupeau caprin : 190 chèvres (20% de renouvellement + Mâles)

Mise-bas fin octobre (75% du troupeau) : allaitement cabris jusqu'au 20 décembre

Début traite 20 décembre- tarissement fin juin

Mères à chevrettes suitées jusqu'au début mars

Lait trait : 190 l/ch/an

Alimentation bergerie :

Foin de l'exploitation ; peu de concentrés

Elevage d'appoint bovin : (30)

Projet :

Agrandissement troupeau caprin

Amélioration de la pénétrabilité des couverts végétaux pour une utilisation plus homogène du parcours : création de zones de circulation du troupeau

Achat de terrains

Notes

[1] Pailler : francisation du corse pagliaghju (prononcé « pailliadiou ») désignant les cabanes en pierre sèche à usage de grenier à paille dans le Nebbio (Haute-Corse)

[2] Cf. supra fiche de présentation de l'exploitation

[3] Cf. infra document de présentation de Terres de Liens et de la Grange des Prés

Fiche Projet de la grange des prés







A Barjac, commune rendue célèbre pour l'engagement de son maire à promouvoir une restauration collective biologique et locale, une grande ferme a été achetée par la Foncière Terre de Liens pour permettre l'installation de plusieurs projets agricoles et engager un travail d'amélioration agro environnementale du lieu.

La Grange des prés



Localisation : Barjac, Gard

Patrimoine : 10 ha de landes, 10 ha de prés, 100 ha de terres labourables, un vaste corps de ferme

Productions : céréales, pain, farine, miel, œufs, viande de volailles, bovines et porcines, agroforesterie, bière, cultures légumières, produits du bois.

Partenaires : Commune de Barjac, Chambre d'Agriculture du Gard, ADDEARG, Civam bio

Le projet

Frédéric, Emmanuelle, Driss, Tine, Nicolas, Régis et Marceau seront les nouveaux fermiers de cette ancienne ferme céréalière. Leurs projets agricoles sont indépendants mais chacun a fait le choix de s'installer sur cette ferme pour y construire un projet professionnel commun basé sur la mutualisation des outils de production et l'entraide.

La couveuse d'activité *Coups d'Pousses* accueillera également des candidats à l'installation qui bénéficieront d'un accompagnement personnalisé pour le démarrage de leur projet.

La commune de Barjac entend bénéficier de ces nouvelles productions pour approvisionner son restaurant municipal qui confectionne 250 repas biologiques quotidiennement pour les écoles et les personnes âgées du territoire.

D'importants travaux devront être réalisés pour permettre le logement des fermiers et la création de bâtiments agricoles.



A la rencontre des agriculteurs...

« L'implantation de la Grange des prés remonte au 16ème siècle : cette ancienne métairie servait à alimenter le château de Barjac. L'histoire a depuis fait son chemin car le château est devenu mairie et le domaine, sur l'initiative du maire, a été racheté par Terre de liens.

Nous, paysans et artisans associés à ce projet, souhaitons alimenter le marché local en produits de qualité et respectueux de l'environnement. Cette ferme est au coeur d'un très fragile oasis, la plaine de Barjac, et repose sur un sol profond capable de valoriser de nombreuses cultures et de l'élevage. Elle pourra ainsi permettre la diversité et la complémentarité de nos productions. Notre démarche est innovante dans le sens où chacun de nous travaillera indépendamment mais en mettant en commun nos terres, nos équipements, nos connaissances et compétences afin de valoriser au mieux le potentiel du domaine et notre travail. »

Le collectif de la Grange des prés

Soutenir la Grange des prés

Pour financer l'acquisition de la ferme de la Grange des Prés, Terre de liens mène une campagne de collecte d'épargne, qui doit permettre de réunir près de 2 millions d'euros.

Vous aussi, vous pouvez y participer, en devenant actionnaire solidaire de la Foncière Terre de liens. Vous contribuez ainsi à l'acquisition de fermes, protégées sur le long terme de la spéculation, et confiées à des paysannes et paysans engagés dans une agriculture paysanne ou biologique.

La Foncière Terre de liens est agréée Entreprise solidaire, et labellisée par Finansol. L'action vaut 100 € et ouvre droit à des réductions d'impôts (voir les détails au verso du bulletin de souscription).

Thème 1 : Acteur public, droits fonciers et bouleversements des sociétés agraires

Concept économique et concepts juridiques de droits de propriété. Observations comparatives et transdisciplinaires en amont de l'analyse des droits fonciers

Thierry Kirat

Centre National de la Recherche Scientifique (UMR 7170, Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sciences Sociales)

Résumé. L'article démontre que le concept économique de droit de propriété n'est pas une catégorie opératoire d'analyse des régimes juridiques fonciers réels. Le droit comparé fait apparaître deux doctrines de la propriété, *in rem* et en termes de « faisceau de droits », qui posent le problème de la nature individuelle ou sociale de la propriété. La théorie économique des droits de propriété n'est pas ajustée à la complexité des droits fonciers. Par contre, son concept de droit de propriété est un opérateur normatif de la réforme des régimes fonciers, porté par les institutions multilatérales, opérateur qui sous couvert d'une pseudo évidence empirique, promeut un modèle de privatisation comme condition de l'efficacité dans l'allocation et la gestion des ressources foncières et la sécurité des droits fonciers.

Mots-clés. Droit de propriété – foncier – droit civil – common law – sécurité des droits.

Title. Legal and economic concepts of property rights. Comparative and interdisciplinary remarks preceding land rights analysis

Abstract. *The article argues that the economic concept of property rights cannot provide an operational analytical framework for real-world land rights regimes. Comparative law and legal history agree in distinguishing two doctrines of property: in rem and the bundle of rights approach. Both raise the issue of the individual and absolute nature of property versus its social, relational and obligational nature. The economic theory does not match real-world complexity. However, the property rights economic approach provides a powerful normative framework in favor of individualization through the registration of land rights.*

Keywords. *Property rights – land – civil law – common law – land rights security.*

En dépit de son caractère *a priori* évident, le concept de droits de propriété, issu de la notion anglo-américaine de « *property right* », est une base fragile, voire trompeuse, pour qui cherche à caractériser les formes juridiques positives des rapports qui s'attachent au foncier.

En effet, le concept de « *property right* », a été avant tout un produit de la théorie économique, qui se préoccupe, non pas des effets des formes juridiques de la propriété sur les conditions d'accès au foncier et à ses usages, mais de ceux de différents régimes d'accès et d'usage des ressources. Ces régimes sont caractérisés en termes d'exclusivité, de transférabilité, et de négociabilité. Les trois régimes de droits de propriété ainsi définis (privée, commune, publique) se différencient par le niveau de ces caractéristiques. Ainsi, les droits de propriété privés sont appréhendés comme des droits d'accès, d'usage des ressources exclusifs, transférables, négociables. Les autres régimes sont caractérisés par une exclusion, une transférabilité et une négociabilité limitées ou nulles. Or, la gestion efficience des ressources non renouvelables devrait passer par un régime de droits de propriété privée ; les deux autres étant disqualifiés au

regard ce que Garrett Hardin a appelé, avec le succès que l'on sait, la « tragédie des communs ».

Sans entrer dans les détails des débats sur l'association entre propriété privée et gestion optimale des ressources, notons qu'Elinor Ostrom a déconstruit cette association à travers un nombre impressionnant d'études empiriques de gestion collective des ressources dans une variété de situations.

Notre intention est, dans le présent article, de démontrer que le concept économique de droit de propriété n'est pas une catégorie opératoire d'analyse des régimes juridiques fonciers réels. On entend par là « le rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes relativement aux terres » et qui, *in fine*, « détermine qui peut utiliser quelles ressources pendant combien de temps et dans quelles conditions » (FAO, 2003). Par contre, nous voulons également montrer que le concept de droit de propriété est un opérateur normatif de la réforme des régimes fonciers, porté par les institutions multilatérales, opérateur qui sous couvert d'une pseudo évidence empirique, promeut un modèle de privatisation comme condition de l'efficacité dans l'allocation et la gestion des ressources foncières.

I – Pourquoi le concept économique de droit de propriété n'est pas opératoire dans tous les contextes juridiques

Le juriste et anthropologue du droit Matthieu Galey (2007) évoque à juste titre « l'impressionnisme conceptuel » du concept de « *property right* » de la théorie des droits de propriété et de l'analyse économique du droit. Il précise également que le juriste de *common law* n'est pas gêné par un tel impressionnisme, alors que son homologue de la tradition romano-germanique, l'est. Un tel décalage entre juristes de systèmes juridiques différents, peut être imputé aux spécificités des deux traditions juridiques quant à la formalisation juridique de la propriété, qu'Alain Rochegude, juriste spécialiste des droits fonciers dans le monde, spécialement en Afrique sub-saharienne, reconnait clairement : variant avec les aires culturelles, au-delà même de simples différences linguistiques : « *la 'propriété' des francophones n'est pas l'équivalent de la property des anglo-saxons, ces derniers différenciant par exemple celle-ci de l'ownership* » (Rochegude, 2010).

Ces réflexions appellent un détour par l'histoire du droit puis par les doctrines juridiques de la propriété, qui nous ramèneront à un examen critique enrichi de la théorie des droits de propriété.

1. La propriété dans la tradition romano-germanique et dans la *common law* anglaise

Dans la tradition romano-germanique, le droit positif de la propriété est issu du droit romain qui consacre le dominium du propriétaire sur la chose, c'est-à-dire confère au premier une maîtrise absolue de la chose, qui se confond avec sa matérialité. Cette forme de la propriété, dite *in rem*, renvoie à un système de propriété « direct » et « collatéral ». La relation du propriétaire à la chose est directe dans la mesure elle ne passe par aucun intermédiaire ; elle est collatérale parce qu'héritière de la *familiae* romaine, c'est-à-dire de groupes sociaux indépendants, placés sur un pied d'égalité, qui exercent chacun leur *dominium* sur leurs biens. Traduite dans la langue du droit civil post révolutionnaire, cette dimension de collatéralité signifie que chaque propriétaire individuel est maître absolu de sa chose (article 544 du Code civil français), sans rapports d'obligation vis-à-vis de tiers ou d'autres propriétaires. Ce système interdit de reconnaître « *l'enchevêtrement de maîtrises concurrentes sur un même bien* » (Galey, 2007). Certes, le caractère absolutiste de la propriété est amendé par le processus de « démembrement » du droit de propriété : le propriétaire foncier qui loue ses terres à un exploitant agricole dans le cadre d'un bail rural se sépare d'une partie des prérogatives

attachées à la propriété ; il peut être frappé de servitudes privées, comme l'obligation de laisser libre un chemin d'accès à une parcelle voisine enclavée, ou administratives, telle l'obligation de conserver une parcelle non exploitée autour d'un point de captage d'eaux souterraines. Les décompositions du droit de propriété sont nombreuses ; elles ne frappent pas d'obsolescence la théorie absolutiste de la propriété, qui a eu le génie de traiter chacun des démembrements comme un droit de propriété sur le même modèle.[1]

A la différence de cette tradition civiliste, le droit de *common law* (essentiellement le droit anglais) constitue un système de droits « dérivés » et « linéaires ». Forgé dans une société féodale, le droit anglais considère la détention du sol comme le résultat d'un droit indépendant et dérivé par des unités successives et hiérarchisés selon des degrés variables d'ascendance. En d'autres termes, la propriété foncière découle de l'organisation sociale féodale, structurée comme un système de « tenures » articulées dans un fief foncier. La tenure signifie qu'aucune terre n'est détenue en pleine propriété et qu'elle suppose des conditions d'obligations personnelles vis-à-vis du supérieur féodal. De ce contexte, est née la conceptualisation juridique de la propriété comme non pas un droit *in rem* mais comme une protection garantie au détenteur d'un fief contre les abus de pouvoirs du supérieur féodal et les interférences des pairs.[2]

La différence entre les deux traditions juridiques s'exprime aussi sur le plan de la maîtrise foncière : la *common law* autorise une « *réinterprétation des règles gouvernant la maîtrise foncière, dans le sens d'une redéfinition de sa nature et de son étendue* » (Galey, 2007), alors que la tradition civiliste l'interdit, du moins dans ses principes si ce n'est dans les pratiques de gestion des usages du foncier.

Or, sur ces deux régimes juridiques s'articulent deux visions alternatives de la propriété : comme droit réel ou comme droit personnel. Chacune s'adosse plus ou moins naturellement à une conception respectivement individualiste et sociale de la propriété.

2. Droit *in rem* ou « faisceau de droits »

Comme droit réel, la propriété renvoie à l'assimilation de la chose et des prérogatives exercées sur elle. En d'autres termes, la propriété est la maîtrise de la chose sans rapport d'obligation vis-à-vis d'autrui. Il s'agit en quelque sorte de la « propriété-matière ». Les discours juridiques inspirés par la théorie économique, comme ceux de Merrill et Smith (2001), ne s'y trompent pas : la clé de l'efficacité économique étant l'exclusion, seule la propriété réelle la permet. Ces auteurs soutiennent en effet que le droit d'exclure autrui explique beaucoup mieux le cœur de la propriété, que l'approche ambiguë du « *bundle of rights* » sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Comme droit personnel, la propriété est avant tout une série de rapports d'obligations qui relient le bénéficiaire du droit de jouissance exclusive du sol et les tiers. Le lien organique entre la propriété et la chose de la conception *in rem* ne se retrouve pas ici. On peut parler à cet égard de plasticité, de labilité : la propriété est un faisceau de droits qui se cristallisent sur une chose, sans que l'on parle de droit *in rem* mais plutôt de « propriété-jouissance ».

La théorie du « faisceau de droits » (« *bundle of rights* ») a une puissance certaine de séduction pour les analystes des différentes sciences sociales qui cherchent une alternative à la propriété privée, individuelle, et exclusive (Orsi, 2014). Reste cependant à déterminer le contenu exact de ce « *bundle* » qui appelle une interrogation sur son statut de prétendant à être une catégorie opérante du droit foncier positif. Malheureusement, un certain nombre de contenus donnés au « *bundle* » ne sont malheureusement pas convergents. Un premier type d'analyse est similaire à celle du démembrement du droit de propriété dont il a été question précédemment.

Dans une seconde orientation, Elinor Ostrom a elle-même utilisé le concept, pour désigner l'existence de situations où une pluralité d'acteurs dispose d'une partie des droits de propriété sur une ressource : le propriétaire réel (*owner*), le « propriétaire » effectif (*proprietor*),

l'utilisateur (*user*), le prétendant à son usage (*claimant*). Le tableau suivant résume l'approche d'Ostrom : on constate l'importance qu'elle accorde à l'exclusion comme prérogative de *l'owner* et du *proprietor*, ce qui montre encore une fois la force d'attraction de l'exclusion dans les représentations de la propriété.

	Owner	*Proprietor*	*Claimant*	*Authorized User*
Access and Withdrawal	X	X	X	X
Management	X	X	X	
Exclusion	X	X		
Alienation	X			

Source : Schlager et Ostrom 1992, p. 252

Une troisième approche du « *bundle of rights* » consiste à considérer la propriété selon qu'elle s'attache au sol, au sous-sol, ou à l'air à la verticale du terrain ou de l'immeuble. Cette décomposition verticale de la propriété est issue de la jurisprudence américaine, qui a été confrontée très tôt à la question de savoir si la limitation imposée par un pouvoir local à la jouissance de la propriété (*severed property*) est constitutionnelle ou pas, plus précisément si elle constitue un « *taking* » et si elle est compensable.

Une quatrième approche du *bundle* est plus statique. C'est celle que l'inventeur de l'expression, le juriste Wesley Hohfeld, a mis en exergue dans deux écrits marquants du début du 20ème siècle (Hohfeld, 1913 et 1917) : l'attribution de droits de propriété à un détenteur porte en elle une série d'opposés et de corrélats juridiques. Les prérogatives données au titulaire du droit sont corrélativement des contraintes imposées aux tiers non titulaires dudit droit. Tout droit légal, en effet, affecte autrui.

La grille de lecture des droits de Wesley Hohfeld (1913, 1917)

Jural Opposites: 1. Right/No-Right 2. Privilege/Duty 3. Power/Disability 4. Immunity/Liability

Jural Correlatives: 1. Right/Duty 2. Privilege/No-Right 3. Power/Liability 4. Immunity/Disability

L'encadré précédent illustre le fait que tout détenteur d'un droit légal est connecté à des tiers, qui ne disposent pas de ce droit et sont, de ce fait, « exposés » aux conséquences (négatives) de la jouissance du droit par le premier.

Si la contribution de Hohfeld fut remarquée, c'est parce qu'elle tentait de relier la propriété *in rem* et la dimension sociale du rapport de propriété.

Outre Hohfeld, les réflexions d'un autre juriste, Anthony Honoré, ont approfondi la décomposition du droit de propriété. Il procéda à un recensement des éléments constitutifs de la propriété, éléments pouvant être disjoints ou, au contraire, intégrés. Sans préciser cet ensemble, nous pouvons en mentionner les principaux : 1. Le droit d'exercer un contrôle physique exclusif, qui passe par l'exclusion, 2. Le droit d'user de la chose, 3. Le droit de gérer la chose, c'est-à-dire de décider comment et par qui la chose sera utilisée, 4. Le droit au revenu tiré de la chose, etc.

Les onze éléments constitutifs de la propriété d'Honoré ressemblent, dans le principe, à la décomposition classique du droit civil en termes *d'usus*, *d'abusus* et de *fructus* mais à la

différence de cette dernière, la classification d'Honoré a une portée sociale puisqu'elle met l'accent sur les relations entre les hommes à propos du rapport de propriété. Il est bien évident que le contenu et les frontières entre les droits légaux varient selon leur objet et l'époque.

En définitive, la notion de « *bundle of rights* » a ceci d'intéressant qu'elle met l'accent, en dépit de la variété des contenus qui lui sont donnés, sur la propriété comme rapport social. Toutefois, c'est sur la scène judiciaire (américaine) que l'approche du « *bundle* » a concrétisé ses effets, en terme d'équilibrage entre les différents porteurs d'intérêts mis en jeu dans la mise en œuvre du droit de propriété (Jacobs, 2009 ; Johnson, 2007).

3. Les apories de la théorie des droits de propriété

La théorie économique des droits de propriété est mal à l'aise avec la problématique juridique des droits fonciers ; de philosophie conséquentialiste, elle s'intéresse moins aux formes du droit qu'à l'évaluation des conséquences de régimes de droits de contrôle sur les ressources. En un certain sens, le concept économique, même s'il est compatible intellectuellement avec la doctrine juridique de *common law* de la « propriété-jouissance », n'est pas neutre.

Comme on l'a dit plus haut, la question clé est celle du « contrôle » plutôt que la possession ; il reste cependant à déterminer quel est le fondement, ou la base légitime, du contrôle sur les ressources. Sauf à considérer que le contrôle est une issue de la violence – ce qui reviendrait à penser la propriété dans des états de nature et pas dans des états de droit – les droits de propriété sont, d'une manière ou d'une autre, une question institutionnelle et juridique. Coase lui-même, dans *Le problème du coût social* (1960) n'a pas éludé la nécessaire attribution judiciaire des droits, préalable à l'arrangement privé que le « théorème de Coase » a popularisé (Kirat, 2012).

L'un des pères fondateurs de la théorie des droits de propriété, Harold Demsetz, défendait que « *la question pertinente pour un économiste n'est pas la théorie de la propriété per se, pas plus que les concepts juridiques de la propriété, c'est celle des conséquences d'un régime de droits de propriété sur l'allocation des ressources, l'efficacité et le bien-être* (Demsetz, 1967). *Là encore, peut-on envisager de définir un « régime de droits de propriété* » sans référence au droit et aux institutions ?

Dans la même perspective, Hershcel Grossman (2001) considère, à propos de la « *création de droits de propriété effectifs* », que « *l'existence d'un Etat et d'un système juridique est une condition ni nécessaire ni suffisante d'une théorie des droits de propriété effectifs. Selon moi, la littérature existante se concentre excessivement sur l'Etat et le système juridique, et ne donne pas une attention adéquate aux activités d'appropriation des agents individuels* » (Grossman, 2001). Comment des agents individuels procèdent-ils à l'appropriation des ressources ? On cherchera en vain une réponse à cette question dans les écrits de Grossman. Tout se passe comme si les actions des agents se déroulaient dans un vide institutionnel, ce qui est une hypothèse que les théories institutionnelles en économie ont très largement remis en cause au cours des vingt dernières années.

En résumé, la théorie économique des droits de propriété n'est ni une théorie des fondements (historiques, anthropologiques ou juridiques) des droits, ni une théorie du droit foncier ; par contre, elle véhicule un modèle normatif d'individualisation des droits fonciers, qui discrédite par principe toute forme de propriété commune et promeut, via l'enregistrement, la définition de droits de propriété privés.

II – La théorie des droits de propriété est un opérateur normatif d'un modèle de privatisation des droits fonciers

Le concept économique de droits de propriété est en définitive différent de l'appropriation du bien au sens du droit romain ; en outre, il est spécifique et restrictif par rapport à la doctrine et au droit positif de *common law* : en matière de propriété privée, l'exclusion des tiers est une possibilité parmi d'autres de la définition juridique pratique des droits de propriété en *common law*. Gray et Gray (1998) évoquent à cet égard une gradation, une « *sliding scale* » de la propriété foncière, qui ne rentre pas dans le cadre étroit de la dichotomie entre exclusion/non exclusion de l'accès.

1. Enregistrer pour individualiser ?

Par contre, le concept économique de propriété, orienté vers l'efficience par l'exclusion et l'aliénabilité, a été renforcé et complété par la *doxa* de l'enregistrement foncier. Promue par H. de Soto (2005), relayée par la Banque mondiale, la démarche de l'enregistrement va au-delà d'une simple reconnaissance officielle de droits de propriété qui d'ailleurs peuvent être communs. *In fine*, l'enregistrement suppose l'individualisation, puisque les titres fonciers ne sont pas pensés comme des droits collectifs reconnus à des communautés mais comme des droits reconnus à des individus, personnes physiques ou morales, exploitant les sols. A cet égard, Omar Bessaoud a raison d'affirmer qu' : « *Il faut … signaler que de nombreuses études traitant de la sécurisation des droits fonciers ou de la relation croissance agricole - statuts fonciers – ceux en particulier de la Banque Mondiale - s'appuient sur les présupposés théoriques des droits de propriété (Furubotn, Pejovich, 1972) ou ceux issus de l'approche de Garrett Hardin (« la tragédie des communaux »), où la question foncière n'est interrogée que pour plaider pour une reconnaissance des droits de propriété privée* » (Bessaoud, 2012).

Le discours de la Banque mondiale (via l'International Development Association, IDA) est à ce propos sans ambiguïté : « *L'expérience acquise à l'échelle mondiale montre que les interventions visant à améliorer la sécurité foncière, l'accès à la terre et la transmissibilité des terres accroissent la valeur des biens des ménages, augmentent les investissements et la productivité agricole et facilitent l'accès au crédit* » (Banque mondiale, 2003).

Certes, dans le rapport de la Banque mondiale de 2003 « Pour des politiques foncières favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté », il est admis que des droits de propriété puissent être reconnus à des communautés ; cependant c'est à titre, en quelque sorte, dérogatoire au principe commun de droits individualisés.

En effet, le rapport de 2003 de la Banque mondiale expose une démarche en deux étapes : la première consiste à admettre qu'il peut être approprié d'octroyer des droits de propriété au groupe « *lorsque la gestion des ressources produit des économies d'échelle, ou s'il existe des externalités qui peuvent être gérées au niveau collectif, mais pas au niveau individuel* ». Dès lors, « *l'appropriation collective est souvent retenue lorsque les risques sont élevés et les marchés de l'assurance imparfaits, ou lorsque les ressources en question sont abondantes et que le rendement de tout investissement foncier qu'un individu pourrait effectuer serait faible* ». La deuxième étape durcit les conditions d'une allocation de droits de propriété à des groupes plutôt qu'à des individus : « Même dans ces cas, les droits collectifs ne représenteront la meilleure solution que si le groupe auquel les droits sont attribués définit clairement sa composition, si les responsabilités des individus qui le composent sont bien identifiées, s'il existe des mécanismes de gestion et d'exécution internes tels que l'imposition de sanctions, et si les décisions prises pour modifier les règles s'appuient sur des modalités clairement établies » (Banque mondiale, 2003, p. 9).

Il faut cependant admettre que, même en l'absence d'injonctions multilatérales, l'individualisation des terres peut survenir sous l'effet de processus sociaux complexes. L'analyse de Daoudi *et al.* (2011) de régions steppiques du sud algérien montre en effet que s'y déroule un processus régulier, à défaut d'être légal, d'individualisation de terres de parcours pourtant indivisibles (puisque de statut foncier *arch*) dans certaines régions steppiques d'Algérie, processus dont les déterminants résident dans la sédentarisation, la croissance démographique et des changements de pratiques agricoles (Daoudi *et al.,* 2011).

Si la doctrine de l'enregistrement foncier et la théorie des droits de propriété convergent en faveur de l'individualisation de la propriété foncière, elles ont des préoccupations fonctionnelles légèrement différentes : la seconde se préoccupe de l'efficacité dans l'exploitation des ressources alors que la première a une visée plus dynamique. En effet, les enjeux posés sont ceux de l'horizon temporel des agents et de l'accès au financement bancaire. L'enregistrement est considéré comme la seule voie de la sécurisation foncière, qui à son tour conditionne les incitations à mener des investissements à longue durée de retour. Un agriculteur incertain sur la durée de son accès à la terre sera moins porté à investir dans l'entretien des arbres ou l'amélioration de ses techniques d'exploitation qu'un autre, titulaire d'un titre de propriété officiel, ne serait-ce que sous la forme d'un bail rural. Quant à l'accès au crédit, l'enregistrement de la propriété est censé, pour reprendre les termes de de Soto, transformer des biens en capital : le foncier devient garantie pour le prêteur.

2. Un « *one best way* » pour la sécurité foncière ?

On doit envisager que la sécurité foncière puisse être assurée par d'autres mécanismes que l'enregistrement individualisé. La FAO, dans un guide de la conduite de projets très documenté, met à juste titre l'accent sur la diversité des moyens d'accéder à la sécurité foncière :

*« Certains sont d'avis que, vu l'importance de sa durée, une véritable sécurité des droits fonciers n'est possible que quand un bien est détenu en pleine propriété et que la validité des droits n'est pas limitée dans le temps (régime du type «freehold»). Seuls les droits d'un propriétaire offriraient véritablement la sécurité, tandis que les détenteurs de droits plus limités, tel que les fermiers, n'auraient qu'une sécurité des droits fonciers limitée, celle-ci étant dépendante des décisions du propriétaire. Il en découlerait donc que la sécurité des droits fonciers n'est assurée qu'à quiconque détient les droits de transfert tels que le droit de vendre et d'hypothéquer**. S'il en est bien ainsi dans certaines parties du monde, cela n'est pas vrai partout. Là où existe un régime foncier communautaire bien établi, la sécurité des droits fonciers est possible**, même pour qui ne dispose pas du droit de vendre un terrain ou n'a à cet égard que des droits strictement limités (p. ex. lorsque ces droits ne peuvent être transférés par héritage ou qu'un terrain ne peut être vendu qu'à d'autres membres du groupe)* » (FAO, 2003, p. 22).

A cet égard, le modèle de l'enregistrement analysé ci-dessus n'est pas le « *one best way* » de la sécurisation foncière. Les travaux de Rochegude consacrés à l'Afrique sub-saharienne donnent une idée précise de la diversité des moyens d'accéder à l'objectif de sécurité foncière, moyens dont la pertinence et l'efficacité sont contingentes aux contextes locaux. Partant de la pluralité des « enveloppes juridiques » de la propriété foncière (domaine public, domaine privé de l'Etat, droits fonciers étatiques, droits fonciers coutumiers), Rochegude (2002) montre que les conditions de la légalité formelle de la sécurité foncière, dont l'archétype est le « papier » officiel portant propriété de terres cadastrées et bornées ne sont pas toujours réunies, loin de là, en réalité. De plus, l'enregistrement individualisé peut être mené au mépris de revendications de catégories sociales (femmes ou groupes sociaux défavorisés) qui détiennent des droits partiels ou collectifs (FAO, 2003, p. 18).

En outre, la sécurité foncière n'est pas qu'une affaire de légalité formelle ; elle est assurée, notamment dans les situations de coexistence difficile entre le droit étatique et le droit coutumier, lorsque les règles d'attribution et d'usage sont légitimes ; or, la légitimité passe par

la reconnaissance par les voisins de la nécessité du respect des droits fonciers. L'enregistrement individualisé, censé assurer la sécurité des droits fonciers, peut avoir un effet contraire, dès lors qu'il entre en conflit avec les normes sociales et les règles coutumières légitimes (Rochegude, 2002).

Dans de nombreux cas en effet, les statuts fonciers sont définis par des droits non écrits, par la coutume ou des règles informelles. Dans ces cas, il peut être pertinent de sécuriser les occupants en instaurant « *une procédure de reconnaissance de la légitimité de l'occupation* » (Rochegude 2002, p. 38) par exemple via la délivrance de certificats d'occupation.

3. Un paradoxe pour finir…

Si l'on revient à la théorie des droits de propriété, comme Galey (2007) l'a finement observé, le juriste de *common law* n'est pas gêné par « l'impressionnisme conceptuel » des *property rights*. Peut-on alors en déduire que la *common law* sera naturellement et fatalement, porteur de la privatisation et de l'individualisation des droits fonciers ?

A cet égard, on ne peut manquer de remarquer combien s'avère paradoxal l'écart entre la théorie économique et la complexité du droit de *common law*, qui a un contenu obligationnel et porte la marque de la responsabilité sociale, des intérêts qui s'enchevêtrent sur le foncier. Cette complexité, jointe à l'ouverture du droit foncier de *common law*, s'accommode assez mal de la causalité simple de la propriété privée à l'exclusion et la gestion efficiente des ressources foncières.

Tout bien considéré, la *common law* assure la possibilité d'une conciliation de la propriété privée et de la responsabilité sociale qui atténue l'étroitesse de la gestion privée basée sur des droits fonciers privés. Les spécialistes (Galey, 2007 ; Gray et Gray, 1998) voient l'entrée en scène ou le regain d'intérêt pratique pour la garde ou intendance (*stewardship*) qui marque une interpénétration des droits individuels et des responsabilités sociales (Gray, 1994) ; est significatif de cette réinterprétation la querelle doctrinale entre deux grilles de lecture du droit de la propriété, qui ont à voir avec Dieu : l'une considère que l'homme a reçu mandat de Dieu, mandat pour exercer une domination sans partage qui conduit à une conception absolutiste de la propriété (sur le modèle de l'article 544 du Code civil français) qui protège l'*ownership* contre la nuisance et le *trespass* ; l'autre considère que l'homme est le lieutenant de Dieu sur terre, responsable devant lui de la garde de sa création ; dans cette perspective, le propriétaire foncier est le gardien ou l'intendant du sol, comme le pensent les doctrines de l'*estate* et du *trust* (Galey, 2007 ; Plançon, 2006).

Par conséquent, il n'est pas abusif de considérer que le droit foncier anglais ne pousse pas *per se* à l'individualisation privative de la propriété foncière et à la gestion marchande et du foncier.

Le droit foncier de *common law* est à fois plus ouvert et indéterminé que le droit civil, il est interprétable et labile, ouvert à la fois à la reconnaissance de l'intérêt public qui s'attache à la propriété privée, et à la gestion socialement responsable de la propriété foncière via *l'equitable property*, le *trust* et le *stewardship*.

Conclusion

En conclusion, on insistera sur le fait que le concept économique de « droit de propriété » ne peut rendre compte de la spécificité de la propriété foncière dans les deux traditions juridiques romano-germanique et de *common law*. La déclination des « *property rights* » dans la métaphore du « faisceau de droits » (*bundle of rights*) est plus proche de l'acception de la propriété de *common law*, c'est-à-dire comme rapports d'obligations, avec des prérogatives du propriétaire qui ne sont jamais fixées définitivement, plutôt de la propriété *in rem* de la tradition civiliste. La texture ouverture de la propriété-jouissance de *common law* est en effet compatible

avec la métaphore du « *bundle of rights* » et, *in fine*, avec une prise en charge de l'équilibrage des intérêts en jeu dans la question des droits fonciers.

La sécurisation des droits fonciers via l'enregistrement est devenue une norme de bonne gouvernance des régimes fonciers, qui n'assume pas la pluralité des formes socialement efficaces de gestion non individuelle du foncier, notamment dans les pays du Sud où de multiples arrangements alternatifs peuvent être reconnus.

Références

Banque mondiale. 2003. *Des politiques foncières favorables à la croissance et la réduction de la pauvreté*. Washington : Banque Mondiale. (Rapport de la Banque Mondiale sur les politiques de développement, n. 26384).

Bessaoud O. 2012. *La question foncière au Maghreb : la longue marche vers la privatisation*. Communication à l'école-chercheurs EGS, Marrakech, 12-16 octobre 2012.

Daoudi A, Terranti S., Benterki , N. Bédrani S. 2011. L'indivision des terres arch dans la steppe algérienne : des conséquences socioéconomiques et environnementales contradictoires. Séminaire FONCIMED : "L'accaparement foncier", Cargèse, 12-15 octobre 2011.

Depoorter B., Parisi F., Schulz N. 2003. Fragmentation in property: towards a general model. *Journal of Institutional and Theoretic Economics,* vol. 159, n. 4, p. 594-613.

De Soto H. 2005. *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*. Paris : Flammarion. 302 p.

Demsetz H. 1967. Towards a theory of property rights. *American Economic Review,* vol. 57, n. 2, p. 347-359.

FAO. 2003. *Le régime foncier et le développement rural.* Rome : FAO. 58 p. (Etudes sur les régimes fonciers, n. 3). [Consulté en octobre 2014]. http://www.fao.org/docrep/005/y4307f/y4307f00.htm

Galey M. 2007. La typologie des systèmes de propriété C.R. Noyes. Un outil d'évaluation contextualisée des régimes de propriété privée, publique et commune. In : Eherhard C. (ed.). *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues franco-indiens*. Institut français de Pondichéry. p. 89-125. (Collection Sciences Sociales, n. 13).

Gray K. 1994. Equitable Property. *Current Legal Problems,* vol. 47, n. 2, p. 157-214.

Gray K., Gray S.F. 1998. The idea of property in land. In : Bright S., Dewar J.K. (eds). *Land law: themes and perspectives.* Oxford University Press. p. 15-51

Grossman H. 2001. The creation of effective property right. *American Economic Review*, vol. 91, n. 2, p. 347-352. [Consulté en octobre 2014]. https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.91.2.347.

Hohfeld W. 1913. Some fundamental legal conceptions as applied in legal reasoning. *Yale Law Journal*, n. 23, p. 1-59.

Hohfeld W. 1917. Fundamental legal conceptions as applied in legal reasoning. *Yale Law Journal*, n. 26, p. 710-770.

Honoré A.M. 1961. Ownership. In : Guest A.G. (ed.), *Oxford essays in jurisprudence : a collaborative work*. Londres : Oxford University Press. p. 107-147.

Jacobs H. 2009. U.S. private property rights in international perspective. In : Ingram G.K., Hong Y.-H. (eds.). *Property rights and land policies*. Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy. p. 52-69.

Johnson D.R. 2007. Reflections on the bundle of rights. *Vermont Law Review*, Winter 2007, vol. 32., n. 2, p. 247-272.

Kirat T. 2012. *Economie du droit*. 2 ed. Paris : La Découverte. (Collection Repères, n. 261).

Merrill T.W., Smith H.E. 2001. What happened to property in law and economics ? *Yale Law Review,* November 2001, vol. 111, n. 2, pp. 357-398. [Consulté en octobre 2014]. http://www.yalelawjournal.org/essay/what-happened-to-property-in-law-and-economics

Orsi F. 2014. Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune. *Revue de la Régulation*, Autumn 2013, n.14. [Consulté en octobre 2014]. http://regulation.revues.org/10471

Plançon C. 2006. La représentation dans la production et l'application du droit. Etude de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal. Thèse de doctorat en droit de l'Université : Paris 1-Panthéon Sorbonne (France). 666 p.

Plançon C. 2009. Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles. *VertigO*, novembre 2009, h.s. n. 6, p. 1-7. [Consulté en octobre 2014]. http://vertigo.revues.org/9040

Rochegude A. 2002. Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers. *Cahiers d'Anthropologie du Droit*, 2002. p. 15-43. [Consulté en octobre 2014]. http://www.foncier-developpement.fr/publication/foncier-et-decentralisation-reconcilier-la-legalite-et-la-legitimite-des-pouvoirs-domaniaux-et-fonciers/

Rochegude A. 2010. *La nouvelle politique de gestion foncière de Madagascar. L'invention de la "propriété gasy"*. Paris : LAJP, Université Paris. 16 p. [Consulté en octobre 2014]. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201006/20100609ATT75751/20100609ATT75751FR.pdf

Schlager E., Ostrom E. 1992. Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, August 1992, vol. 68, n. 3. p. 249-262.

Xifaras M. 2004. *La propriété. Etude de philosophie du droit*. Paris : Presses Universitaires de France. 416 p. (Fondements de la politique).

Notes

[1] Pour l'histoire de la pensée juridique française sur la propriété voir Xifaras (2004) ; pour une critique économique du démembrement, cf. Depoorter, B., Parisi, F., Schulz, N. (2003) qui développent un modèle formel qui montre que la fragmentation des droits de propriété conduit à une « tragédie des anti-commons » dans laquelle les ressources sont sous-exploitées.

[2] La thèse de Caroline Plançon (2006) est une source très utile pour qui veut comprendre les origines médiévales du droit foncier anglais.

L'impact de la colonisation sur le foncier algérien Le cas de l'est algérien

Ménouba Hamani

Université de Constantine et Bab Ezzouar, Alger

Résumé. L'histoire foncière de l'Algérie a connu bien des bouleversements depuis plus de deux siècles. On ne peut comprendre les répartitions spatiales actuelles sans se référer à ce passé lointain. Les deux statuts fonciers qui se partageaient l'espace à l'époque pré-coloniale, ont cédé la place à une diversification et une complexité du mode d'appropriation des terres dès l'occupation française. L'implantation coloniale utilisa un arsenal juridique propre à établir son caractère spécifique. Trois types de colonisation se sont imbriqués, succédés (petite colonisation officielle, colonisation privée et grande colonisation officielle) en fonction des objectifs politiques des hommes au pouvoir en métropole. Le but était de privatiser les terres afin de faire disparaître le caractère d'inaliénabilité, d'encourager la mobilité des terres et *in fine* de destructurer l'organisation tribale. Quel fut l'impact des différentes politiques de colonisation sur l'espace algérien et plus précisément sur l'Est algérien ? Quelles furent les terres les plus touchées ? En 1962, l'Algérie opte pour la socialisation des terres avec la récupération des terres coloniales et dix plus tard pour une révolution agraire avec la nationalisation de la grande propriété privée algérienne. Quel est le constat du monde rural algérien au bout de 50 ans d'indépendance ? Quels sont les bouleversements, les continuités qu'a connus l'Algérie depuis 1830 ? Existe-t-il enfin une filiation spatiale de 1830 à 2012 ?

Mots-clés. Algérie - Structures agraires - propriétés privées - propriétés collectives, colonisation agraire - réorganisation spatiale - socialisation.

Title. The impact of colonization on Algerian land tenure. The case of eastern Algeria.

Abstract*. Land tenure in Algeria has undergone many changes in the last two centuries. It is impossible to understand the current spatial distribution without referring to the past. The two types of land status that prevailed in the pre-colonial era both made way for the diversification and complexity of the mode of appropriation of land that starting with French colonization. The colonial settlement established its own specific legal arsenal. Three types of colonization were nested and succeeded one another (small-scale formal colonization, private colonization, and larger scale official colonization) depending on the policy of the colonial power in Metropolitan France. The goal was to privatize land with the aim of destroying its inalienability, to encourage land mobility, and finally to destroy tribal organization. In this paper, we try to answer the following questions: What was the impact of different policies on the colonization of Algerian space particularly in eastern Algeria? Which land was most affected? In 1962, Algeria opted for socialization of land with the recovery of colonial lands, and 10 years later, for an agrarian revolution with the nationalization of the majority of private property in Algeria. What conclusions can be drawn concerning rural Algeria after 50 years of independence? What upheavals have been experienced by Algeria since 1830? Did spatial disaggregation occur between 1830 and 2012?*

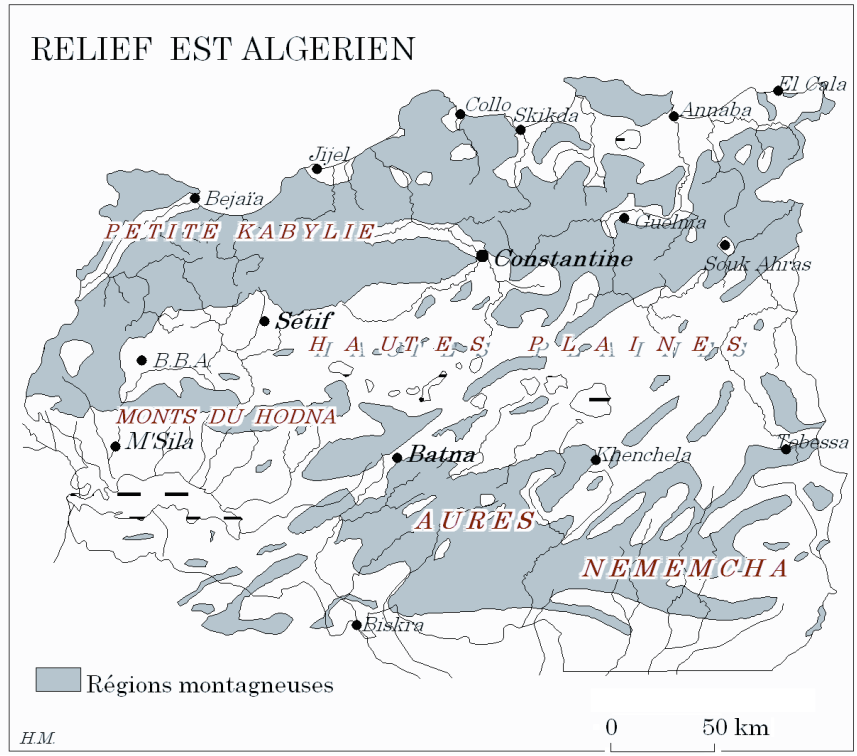
Keywords. *Algeria - agrarian structures - private property - collective property - agricultural colonization - spatial reorganization - socialization.*

Introduction

Les campagnes algériennes sont le résultat de trois âges agraires qui se sont juxtaposés au cours de ces derniers siècles : un âge agraire précolonial issu de la période ottomane, un âge agraire colonial issu de la colonisation de l'Algérie par la France et un âge agraire post-colonial qui correspond aux 50 ans de l'indépendance de l'Algérie.

Dans cet article, nous avons retenu de nous intéresser à l'Est algérien. Englobant trois ensembles géographiques de l'Algérie du Nord, cet espace est significatif. Regroupant le Tell, les Hautes Plaines et les chaînes atlasiques sur une superficie de 8 400 000 ha, il est le support de terroirs et de pratiques culturales représentatives de la diversité du territoire algérien.

Fig. 1. Relief est algérien



Le cadre temporel retenu dans notre étude est la période 1830-2012. Les principales dates qui scandent cette période historique sont les suivantes :

- 1830 : situation pré coloniale,
- 1910 : colonisation agraire triomphante,
- 1950 : le début de la fin, le reflux colonial,
- 1975 : aboutissement d'une décennie de socialisme,
- 2012 : aboutissement de 50 ans d'indépendance.

La cohérence traditionnelle qui caractérisait le système agraire algérien il y a quelques deux cent ans, a peu à peu disparu avec l'implantation coloniale. Une nouvelle société agraire est née avec des formes nouvelles d'appropriation de la terre.

Pendant plus d'un siècle fut maintenu un système dualiste, opposant une agriculture coloniale moderniste, occupant les meilleures terres à une agriculture archaïque marginalisée et cantonnée sur les secteurs les moins productifs. C'est dans le cadre de la récupération du patrimoine national que l'Algérie indépendante et socialiste décida la nationalisation des terres coloniales, ainsi que la mise en place de structures de production originales, en instituant un système d'autogestion. L'on assista en fait à un simple transfert structurel d'un secteur (colonial) à l'autre (autogéré).

En nous focalisant sur cette période, nous cherchons à analyser, en les illustrant par une série de cartes, les bouleversements dans les structures agraires ainsi que dans les statuts fonciers.

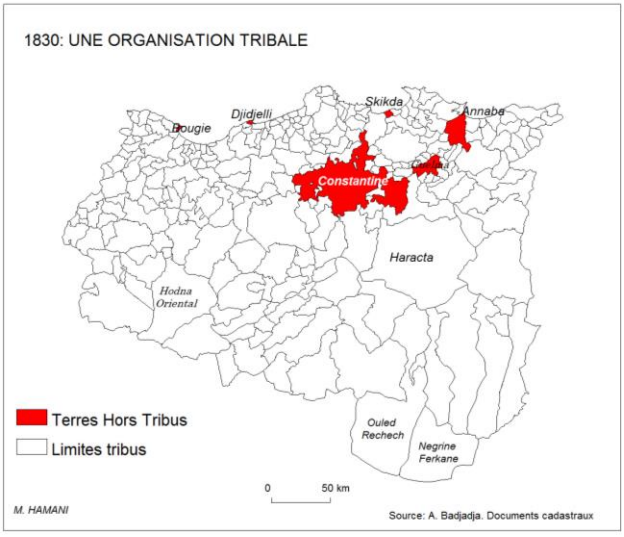
Pour vérifier cette hypothèse nous nous appuyons sur des documents d'archives (notamment les documents cadastraux) ainsi que sur les textes, délibérations, lois,… produits pendant la période étudiée.

Quels furent les objectifs de la colonisation ? Quelles furent les régions les plus affectées ? Par quels moyens la colonisation a pénétré le territoire ? Par qui a été peuplée l'Algérie ? Existe-t–il des filiations entre l'organisation territoriale de l'époque ottomane et la situation actuelle ?

Après une description de la période pré-coloniale héritée de la période ottomane nous explorons dans un premier temps les différentes étapes de l'âge agraire colonial et leurs traductions sur les systèmes agraires et sur les statuts fonciers. Avant de conclure, une partie s'intéresse aux conséquences de ces longues périodes de colonisation et à leur traduction lors de l'âge agraire socialiste issu de la décolonisation.

I – L'âge agraire pré colonial : un système tribal

Fig. 2. 1830 : Une organisation tribale



Source : A. Badjadja, Documents cadastraux

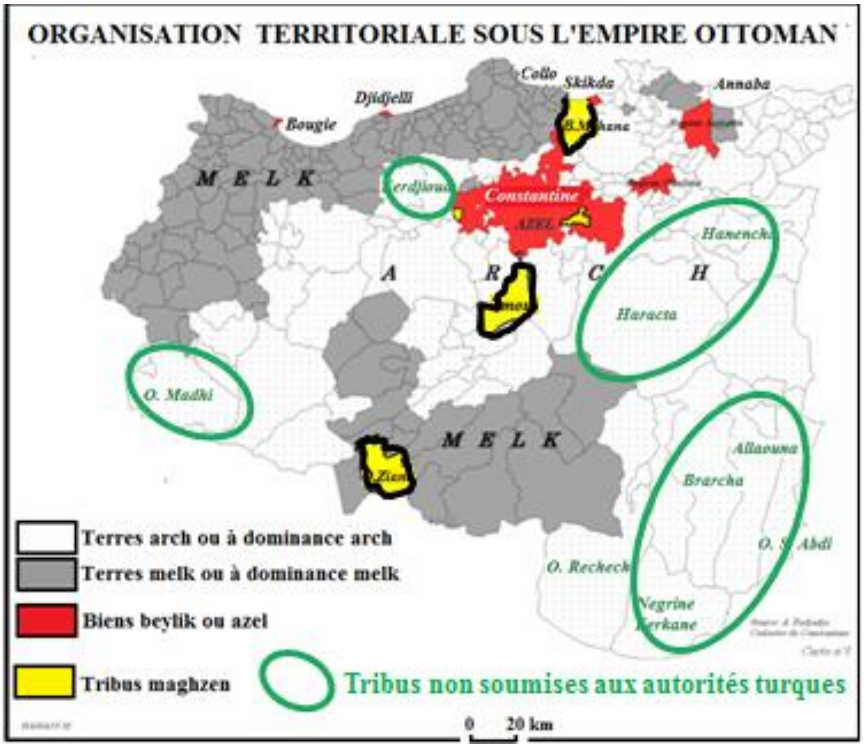
Le premier âge agraire, l'âge pré-colonial où l'Algérie est sous domination ottomane, est caractérisé par une organisation tribale de la société algérienne.

Quand les Français arrivent en Algérie, ils trouvent non pas une société algérienne, mais un terroir algérien où se juxtaposent plusieurs sociétés ayant chacune sa composition spécifique, son style d'existence. Ce terroir est organisé autour d'une économie fondamentalement agro pastorale. L'agriculture couvre globalement la consommation du pays, exporte un surplus céréalier, développe une activité artisanale et complète ses revenus des profits issus de la course en Méditerranée. Toutefois à l'intérieur du pays, un fossé séparait le pouvoir de la société, les villes des campagnes (90% de la population était rurale). Les activités agricoles et d'élevage étaient monopolisées par des tribus, « organisation sociale traditionnelle reposant sur le principe de consanguinité, les groupements humains réunissaient les personnes qui se réclamaient d'une parenté commune (Le Coz, 1964)».

Dans l'Algérie précoloniale dominaient deux statuts fonciers (*Melk* - *Arch*) originels, lié chacun à un mode particulier d'appropriation du sol. Un troisième statut foncier a été imposé par les Turcs dès leur arrivée en Algérie, les biens *beylik* ou *azel*.

Il s'y ajoute deux statuts juridiques également créés par les Turcs pour administrer le pays (territoires *maghzen* et *habous*). Ces deux systèmes ont été installés plus souvent en terres *Arch* qu'en terre *Melk*.

Fig. 3. Organisation territoriale sous l'empire ottoman.



Source : A. Badjadja, documents cadastraux. M. Hamani

Les biens du beylik : propriétés personnelles du Bey, et terres dépendant du Bey ou « *azels* » Les *azels* les plus importants occupaient une large zone autour de Constantine, ainsi que la vallée de la Seybouse, région de Bône (Annaba), sans compter les tribus qui avaient des *azels* enclavés au milieu de leurs terrains.

Ces terres pouvaient être cultivées pour le compte du beylik par des khammès auxquels l'Etat donnait les moyens de production. Elles pouvaient également être concédées à des fermiers tenus de les cultiver à un taux fixe pour le compte du Bey, le surplus étant leur bénéfice. Le Bey en faisait, dans certains cas, l'attribution à un dignitaire ou à un fonctionnaire en prenant soin de choisir les terrains éloignés, ce qui limitait les risques de révolte.

Si le Bey tirait des revenus fixes élevés, les paysans tiraient profit de l'exploitation des terres beylicales et azelières en contrepartie de relations pacifiques et de soumission au pouvoir beylical. Ce double intérêt entrainait une stabilité des populations lesquelles se sont perpétuées sur ces terres pendant un certain nombre de générations. Ce droit de jouissance vivifié par le travail était presque équivalent à un droit de propriété et personne ne songeait à le remettre en question. Cette similitude a pu créer une confusion entre *azel* et *arch*, ce qui a fait classer certains *azels* comme terrains *arch*, lors des opérations du Sénatus Consulte en 1863. Une statistique de 1867, effectuée lors de l'application du Sénatus Consulte de 1863, attribue aux *azels* 146 693 ha pour le seul beylik de Constantine.

1. Les tribus installées sur des terres *melk* ou à dominance *melk*

Ces tribus se présentent en deux blocs compacts, l'un au nord, l'autre au sud ; tous deux correspondant à des zones montagneuses, à dominance berbérophone.

En pays arabe, la propriété *melk* était caractérisée par une indivision séculaire, par contre en territoire kabyle et chaoui prévalait au contraire la division, le morcellement. Cependant la loi musulmane s'appliquait indistinctement à tous les habitants de la Régence. Par suite de l'état de guerre presque permanent et des difficultés que rencontrait leur conservation, les titres étaient peu nombreux, la terre était reconnue appartenir à telle ou telle famille par le consensus de la collectivité.

La propriété *melk* se caractérise par :

- l'appropriation individuelle suivant le droit coutumier,
- la reconnaissance par la collectivité comme telle,
- l'absence de titre,
- l'aliénabilité de par la loi musulmane mais rarement dans les faits.

2. Les tribus sur terres arch ou à dominance *arch*

En opposition aux terres *melk* qui se distinguaient par leur caractère privé, les terres *Arch* se caractérisaient par une appropriation collective, d'un seul tenant d'ouest en est. Elles étaient localisées sur les collines au nord-est de Constantine, les Hautes Plaines, de Bordj-Bou-Arreridj à la frontière tunisienne, les monts et plaines du Hodna au sud-ouest, les Nememcha au sud-est ; les montagnes annabies étaient un *arch* forestier.

Correspondant à une société agro – pastorale, les terres arch s'étendaient sur des régions plus aérées, plus vastes, telles les Hautes Plaines. Néanmoins, on les trouve également en montagne.

Ces terres étaient réputées appartenir au souverain, lequel en abandonnait la jouissance à la tribu comme elle l'entendait, sans pouvoir en aliéner les fonds. Chaque tribu était libre d'adopter un mode de jouissance particulier, suivant la nécessité de la communauté.
Chaque membre de la tribu exploitait individuellement la parcelle qu'il avait défrichée et vivifiée ; n'en étant pas le propriétaire, il lui était interdit d'en disposer à son gré, de consentir un contrat de vente ou d'échange. La transmission de la terre se faisait aux héritiers mâles directs. A défaut, les terres retournaient à la communauté qui en disposait en faveur de ses membres insuffisamment pourvus et dans le cas où un exploitant arrêtait l'exploitation de sa parcelle, la communauté, ou la *djemâa*, pouvait l'en déposséder pour l'attribuer à un autre membre de la tribu.

La terre *arch* était caractérisée par :

- l'appropriation collective de la tribu,
- l'exploitation directe, individuelle avec l'obligation de cultiver le sol pour en conserver la jouissance.
- l'inaliénabilité et l'interdiction de la location.

C'est la *djemâa* qui avait le pouvoir de **déposséder** les membres de la tribu qui ne travaillent pas leur lot, de **récupérer** la terre en cas d'absence d'héritier et **de redistribuer** périodiquement les parcelles entre tous les membres de la tribu.

Le gouvernement turc a déclaré ces terres possession de l'Etat, mais vu leur étendue et leur éloignement, il ne pouvait faire autrement que d'en laisser la pleine jouissance aux tribus.
Le droit de propriété éminent de l'Etat était affirmé par le« *hokkor* », impôt qui constituait une sorte de loyer du sol.

Le phénomène de complémentarité était alors d'une netteté remarquable.

A. Les terres habous

Biens de main morte dont les revenus étaient affectés soit à une œuvre pieuse ou sociale (*habous* public), soit aux descendants du propriétaire de la fondation (*habous* privé). Ils sont réputés inaliénables et imprescriptibles.

B. Les territoires du maghzen

Les forces militaires dont disposaient les turcs pour maintenir le pays sous leur domination étaient faibles. Pour compenser, leur emprise reposait sur la division des populations autochtones : les tribus maghzen chargées de lever l'impôt et de surveiller les tribus raïas qui les payaient.

Chaque chef de famille en territoire maghzen recevait un lot de terre, des instruments de travail, un cheval et des armes. En échange, il s'engageait à fournir à toute réquisition un service militaire, consistant à assurer tant la répression des mouvements insurrectionnels que la perception des impôts. Ces tribus étaient choisies, en raison de leur implantation sur des points stratégiques, en terre Arch le plus souvent.

Sur 516 tribus recensées à l'échelle nationale, 56% étaient autonomes ou quasi indépendantes du pouvoir turc (les 2/3 des habitants échappaient au paiement de l'impôt).

L'Empire turc était extérieur à la vie profonde du pays… Ce sont ces terres « *azels* » qui ont été réquisitionnées en premier par les Français lors de leur arrivée.

Tableau 1 : Typologie des statuts fonciers de l'âge agraire pré-colonial *(*Melk/Arch**)**

Statuts / Spécificités	MELK	ARCH
Type d'appropriation	Appropriation individuelle sans titre / aliénable	Appropriation collective (exploitation individuelle) sans titre / inaliénable
Localisation	- Petite Kabylie / Aurès - Jardins enclavés dans les Hautes Plaines	- Hautes Plaines - Nememchas - Arch forestier au Nord-Est
Elevage	- Bovins, caprins, mulets - Espaces réduits - Intensif	- Ovins, chameaux - Parcours : plaines/montagnes - Grands espaces / Extensif
Agriculture	- Polyculture vivrière, céréales, maraichage, arboriculture - Méthodes culturales relativement perfectionnées.	- Monoculture - Méthodes culturales précaires - Extensive
Organisation territoriale	Petites tribus compactes au Nord Tribus moyennes au Sud Champs clôturés, vie sédentaire. Dans les Aurès : semi nomadisme.	Finages à territoires complémentaires, grandes et moyennes tribus/Champs ouverts/vie sous tente.

Source : M. Hamani

II – L'âge agraire colonial

Après trois siècles de présence ottomane, l'Algérie passe à une autre étape, celle de la colonisation française.

La conquête militaire fut suivie, après hésitations, par des actions de peuplement. Il s'agissait de mettre en place une nouvelle société caractérisée, en particulier, par des relations avec la terre très différentes de celles qui pré-existaient.

1. Les modes de colonisation agraire

L'implantation coloniale utilisa un arsenal juridique spécifique. Une série de lois qui, en fait, a détruit la structure familiale et tribale et privatisé les terres afin de faire disparaître le caractère d'inaliénabilité.

Ainsi, décrets, lois, ordonnances ont été les moyens les plus efficaces pour la pénétration européenne dans les campagnes algériennes. Elles aboutirent à la marginalisation des populations autochtones, souvent repoussées sur des terres de moindre qualité.

Dans cette série législative, on distingue trois tendances :

Les lois en faveur de la petite colonisation officielle : créer et peupler des villages coloniaux.
Ces lois avaient essentiellement porté sur les concessions gratuites ou à des prix abordables pour faire venir les Européens et peupler le territoire. Trouver des terres par le biais de séquestres et d'expropriations, …

Les lois en faveur de la grande colonisation privée : politique napoléonienne.
Le décret de 1853 a concédé **20 000 ha** à la **Compagnie genevoise** dans la région de Sétif et la convention de 1863, **100 000 ha** à la **Société Générale** installée dans la région d'Oued Zénati.

Toutes deux visaient à construire et à peupler des villages coloniaux.
Mais elles ne remplirent jamais totalement leurs obligations, se contentant d'exploiter ces terres en utilisant des métayers.

Après la chute de l'Empire et la mort de Napoléon III, les colons font pression pour la privatisation des terres et l'ouverture du marché foncier. Ces deux sociétés, dont les terres servirent aussi d'assiettes aux réformes agraires coloniales de 1944-1945 et du Plan de Constantine, disparaitront quelques années avant l'indépendance.

Les lois forestières.
Dès le début de la colonisation, les forêts furent déclarées propriétés de l'Etat (loi du 26 juillet 1851), sous prétexte de protéger la forêt de la négligence des « indigènes ». Le code forestier fut suivi d'une série de textes (décrets, décisions et lois). C'est ainsi qu'en 1870, l'Etat attribua **160 000 ha de forêts** en toute propriété - des concessions forestières - à des sociétés d'exploitation.

Les lois en faveur de la colonisation privée.
Ces lois se sont succédées de 1873 à 1926. Elles avaient pour but essentiel de permettre la mobilité des terres en cassant leur inaliénabilité afin de donner aux colons la possibilité d'acheter de nouvelles terres.

La loi la plus importante, la **loi Warnier de 1873**, a permis la « *francisation et abolit le droit musulman considéré contraire à la loi française* ». Elle fut une riposte, d'une part, à l'insurrection d'El Mokrani en 1871, et d'autre part, au Sénatus Consulte de 1863 qui protégeait les terres collectives.

Dans le prolongement de la loi « Warnier », la loi de 1926 avait pour objectif le titrage des terres qui ne le furent pas par la loi Warnier. Ce fut la dernière loi foncière jusqu'à la veille de la deuxième guerre mondiale.

Sénatus consulte de 1863. Napoléon III.

Le Sénatus Consulte de 1863 ne peut pas être intégré dans aucune forme de colonisation. Il fut le texte le plus important de l'histoire rurale algérienne depuis 1830 jusqu'en 1962. Son application allait avoir des répercutions durables.

Pour se concilier les populations rurales algériennes et dans le but de les protéger, Napoléon III décida d'assurer les droits des tribus. Cette loi énonçait dans son article premier : « *Les tribus de l'Algérie sont déclarées propriétaires des territoires dont elles ont la jouissance permanente et traditionnelle, à quelque titre que ce soit* ».

Cette disposition visait trois objectifs majeurs :

- diviser la tribu en douars,
- répartir les terres selon la nature de la propriété,
- constituer la propriété individuelle.

Les deux premières opérations prévues donnèrent d'importants résultats. Par contre, la troisième opération (constitution de la propriété individuelle), qui seule intéressait les colons, fut un échec.

2. Impact du Sénatus consulte

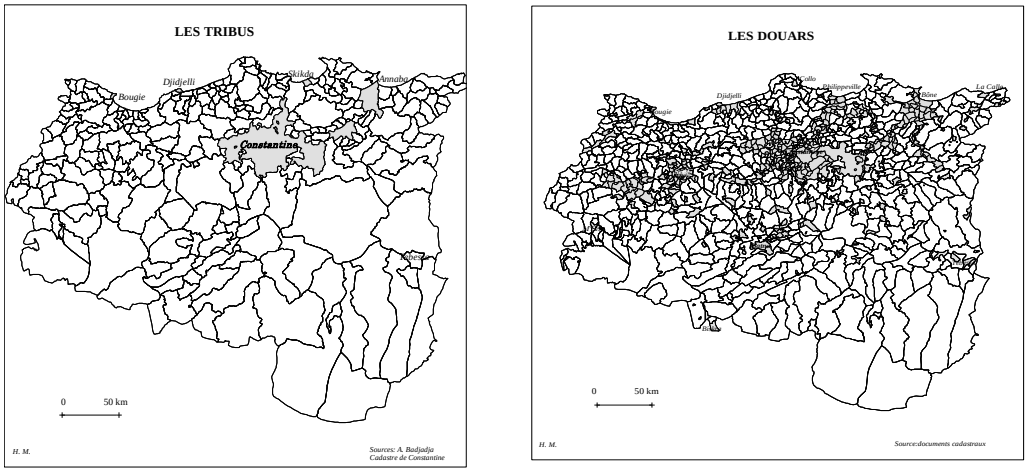
La guerre de 1870 et les bouleversements administratifs qui suivirent stoppèrent l'application du Sénatus Consulte (SC), considéré comme un legs de l'Empire déchu (circulaire du 19 décembre 1870). A cette date, sur le plan national, 372 tribus avaient été « sénatus consultées » selon le néologisme alors en usage.

Il faudra attendre une autre loi qui reprendra les travaux de SC et qui va poursuivre la délimitation des tribus et leur subdivision en douars. C'est dans le constantinois que le travail a été achevé en premier (1910 – 1911).

Aux 264 tribus de l'Est se substituèrent alors 596 douars. Selon le cas, les tribus avaient donné place à un seul ou plusieurs douars.

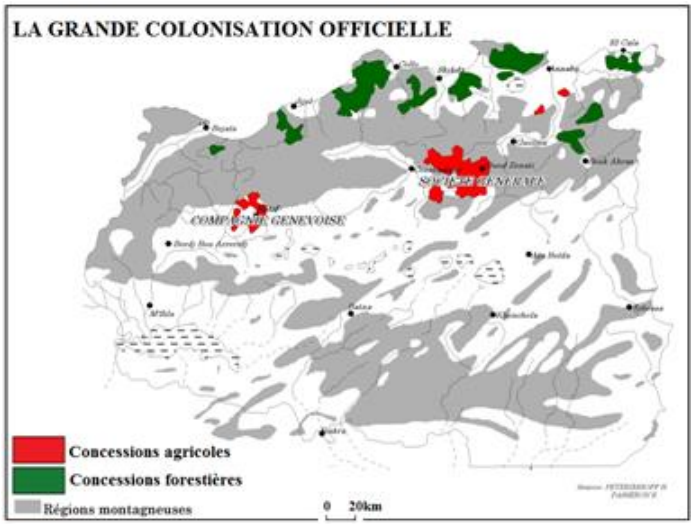
La portée de cette législation a dépassé le seul aspect agraire. Elle amorçait l'éclatement des cadres socio–traditionnels et la désintégration des tribus.

Fig. 4. De la tribu au douar



Source : A. Badjadja, Cadastre de Constantine

Fig. 5. La grande colonisation officielle

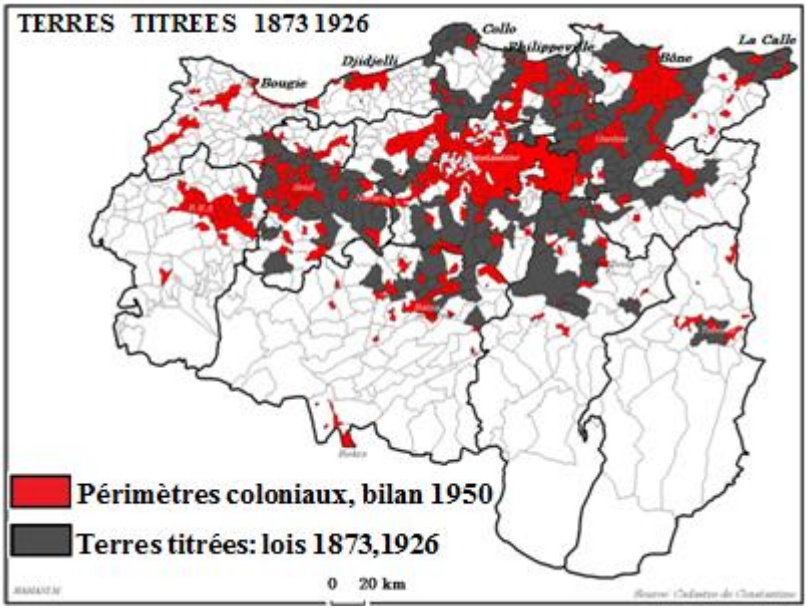


Source : R. Peyerimhoff et R. Passeron

Le peuplement français fut conçu sous une nouvelle forme, celle des grandes sociétés capitalistes qui devaient créer et peupler des villages coloniaux. Les colons devaient payer leurs maisons et garantir une certaine somme d'argent pour être admis.

3. Impact des lois portant titrage des terres

Fig. 6. Terres titrées par les lois de 1873 et 1926

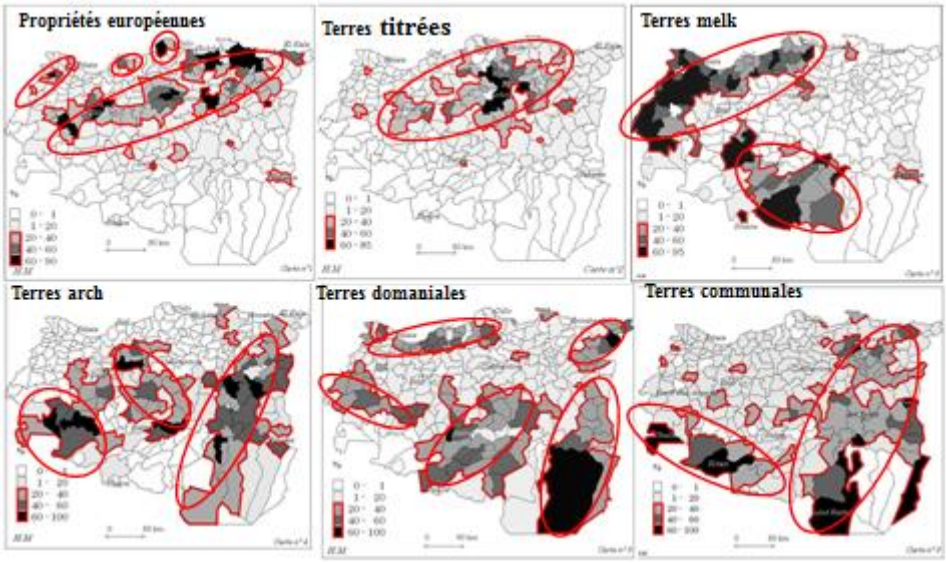


Source : Cadastre de Constantine

Ce sont les terres essentiellement arch qui furent le plus touchées par les deux lois foncières (1873 et 1926). On se rend compte à quel point le titrage des terres a touché l'espace arch qui, devenu aliénable, est passé en majorité aux mains de la colonisation privée ou libre par le biais des transactions foncières.

4. Bilan de 80 ans de présence coloniale: une colonisation prospère

Fig. 7. Bilan en 1910 : diversification des statuts fonciers



Source : Ministère de l'Agriculture et de la réforme Agraire

Après 1830, la dichotomie *melk*/*arch* a fait place au dualisme foncier : terres algériennes/terres coloniales mais derrière cette opposition apparait une diversité des statuts fonciers.

En effet, après diverses formes d'appropriations (réquisitions, séquestres, confiscations, expropriations suite à chaque révolte ou soulèvement), de nouveaux statuts furent instaurés, L'on recense désormais, six statuts fonciers en 1910 : propriété européenne ; terres titrées ; terres *melk* ; terres *Arch* ; terres domaniales ; terres communales.

A. Propriétés européennes

Elles représentent 913 910ha :

- en région côtière, la propriété européenne croît d'Ouest en Est;
- à l'intérieur, elle croît d'Est en Ouest ;
- dans les régions montagneuses, le phénomène colonial est très faible au Nord, absent au Sud.

B. Les terres titrées ou « terrains francisés ». Elles couvrent 684 812 ha.

Les terres titrées correspondent aux terrains soumis à la juridiction française par application de la loi du 26 juillet 1873, dite « Warnier ». Ce sont en fait les meilleures terres agricoles qui ont été titrées. Leur répartition géographique est liée à celle des terres européennes. On a titré les terres proches des pôles coloniaux. Elles constituent ainsi une porte ouverte à la colonisation libre qui a profité du titrage des terres pour acheter au maximum. C'est précisément sur ces terres, à proximité de celles de la colonisation officielle que s'est développée la colonisation privée par le biais des transactions foncières.

C. Terres melk. Elles disposent de 1 419 773 ha.

La répartition géographique des terres *melk* en 1910 montre une continuité avec celle de l'époque pré coloniale, à savoir, leur prédominance au Nord-Ouest (Petite Kabylie) et au Sud (les Aurès), dans les régions berbères.
Peu affectées par le phénomène colonial, les terres *melk* acquises par la colonisation n'ont pu l'être que grâce au séquestre.

D. Les terres arch. Elles représentent un fonds de 1 418 614 ha.

Déstructurées en certains endroits (l'Ouest des Hautes Plaines, le centre et les montagnes annabies) et dans d'autres secteurs, elles furent maintenues (plaines du Hodna, l'Est des Hautes Plaines et les Nememcha au Sud-Est). La régression des terres *arch* dans le pays des Nememcha est due non à l'implantation de fermes et de centres de colonisation, mais à celle du domaine de l'Etat qui s'est approprié de vastes étendues.

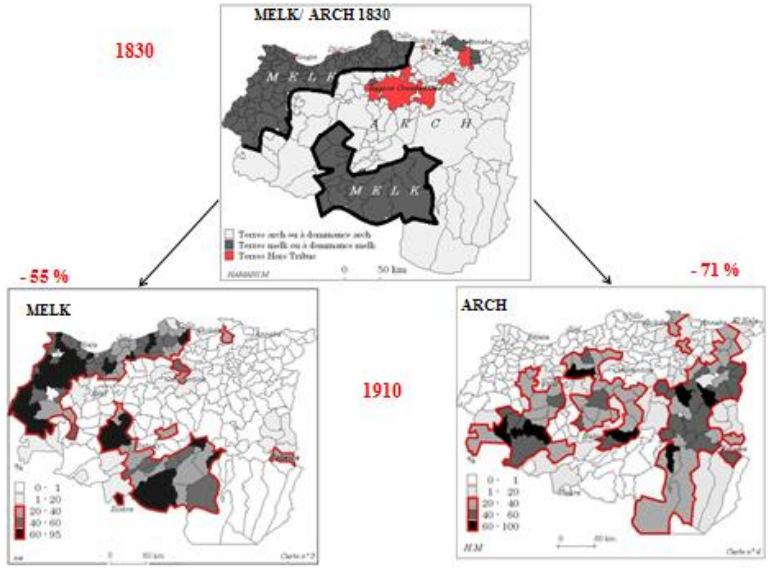
E. Les terres domaniales. Elles regroupent 2154 227 ha.

L'importance des terres domaniales peut s'expliquer, d'une part, par leur classement abusif en terres « forestières » dès 1851, d'autre part, par la présence de terres agricoles non encore versées à la colonisation, provenant soit de l'ancien *beylik*, soit du séquestre. Ce n'est qu'après 1910 qu'elles furent concédées et organisées en périmètres coloniaux.

F. Les terres communales.

Les surfaces relevant de ce régime foncier sont estimés à 1 781 824 ha. Liées à la présence d'une série de garaet qui parsèment les Hautes plaines, le chott El Hodna et les marécages et lacs à l'Ouest de la Calle, les terres *arch* non colonisées furent communalisées et laissées à disposition des autochtones pour les parcours.

Fig. 8. *Melklarch* 1830/1910



Source : Ministère de l'Agriculture et de la réforme Agraire

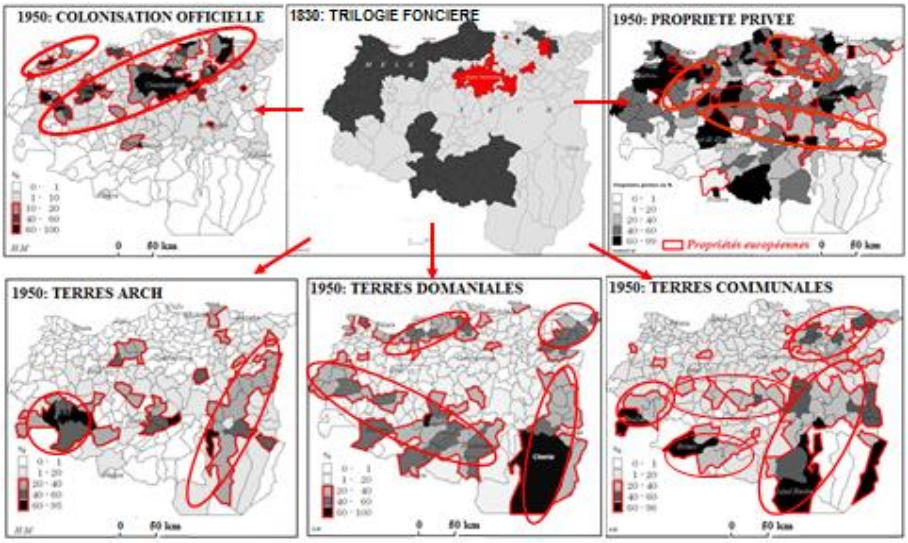
Cette collection de cartes révèle à quel point les terres *melk* sont restées fermées à la colonisation, contrairement, au secteur arch qui lui a été profondément bouleversé. Les terres *melk* s'individualisent nettement dans les montagnes de Petite Kabylie et des Aurès. Elles ont certes perdu en superficie, mais ont conservé leurs masses spatiales.

Les terres *arch* ont diminué de 71% qui sont passés à la colonisation officielle, privée, et au domaine public.

A l'issue de 120 ans de présence coloniale, en 1950, on aboutit à :

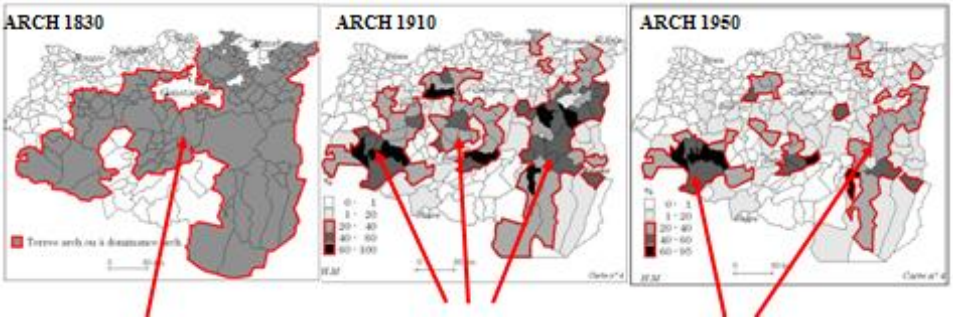
- l'imbrication de la colonisation officielle et privée ;
- la diminution des terres *arch* par rapport à 1910 : une grande partie est passée soit aux terres domaniales et communales, soit à la colonisation privée par le biais des transactions foncières ;
- au maintien de la masse spatiale des terres *melk* (en Petite Kabylie et dans les Aurès) ;
- une répartition plus éparse des terres domaniales par rapport à 1910 : elles ont été versées à la colonisation suite aux lois foncières.

Fig. 9. Éclatement de l'organisation territoriale d'origine: *melk* / *arch*



Source : Ministère de l'Agriculture et de la Révolution Agraire

Fig. 10. Terres *arch* : 1830/1910/1950



5 000 000 ha 1 418 000 ha (-71%) 965 000 ha (-80%)

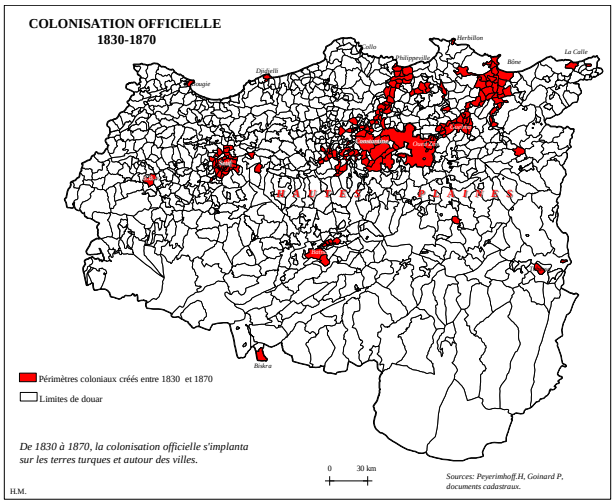
Source : Ministère de l'Agriculture et de la Révolution Agraire

Les terres *Arch* ont disparu ou fortement régressé dans les secteurs où la colonisation s'est fortement implantée. Sur les Hautes Plaines, elles occupent entre 10 et 20% des terres, donc une régression assez importante. C'est précisément sur ces terres que s'est développée la colonisation privée grâce au titrage des terres.

Elles ont été maintenues ou faiblement touchées dans la plaine du Hodna au Sud-Ouest, au Nord et sur la frange Est des Hautes Plaines, territoires trop éloignés et aux faibles potentialités agricoles.

III – Colonisation officielle et territoire, les étapes de l'implantation de la colonisation agraire

Fig. 11. Colonisation officielle : 1830-1870

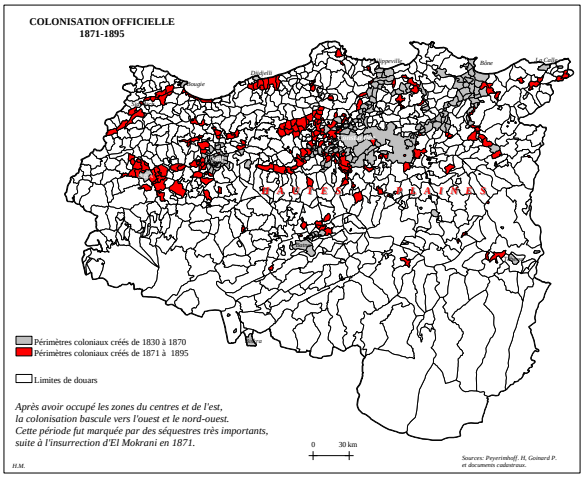


Source: Peyerimhoff H. Goinard P., Documents cadastraux.

1830-1870 : Cette époque est marquée par une alternance entre petite et grande colonisation officielle.

C'est dans les secteurs de Constantine, Skikda et Annaba que la colonisation a pu évoluer. 125 centres et fermes furent créés sur 334 295 ha.

Fig. 12. Colonisation officielle : 1871-1895

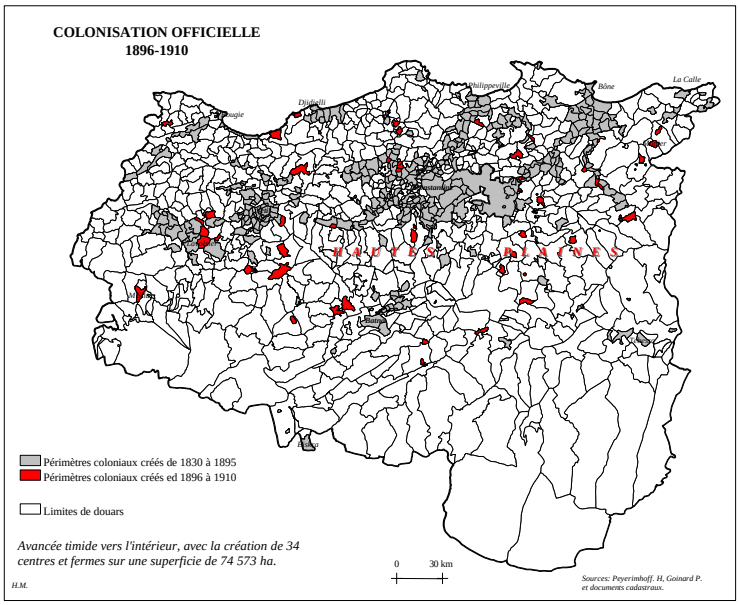


Source : Peyerimhoff H. Goinard P., Documents cadastraux.

1871-1895 : Ce fut la période la plus fructueuse en périmètres coloniaux. Après avoir occupé les zones du centre et de l'Est, la colonisation bascule vers l'Ouest et le Nord-Ouest. L'essor de la colonisation officielle durant cette période ne put se faire que grâce aux séquestres consécutifs à l'insurrection d'El Mokrani.

Ce fut la dépossession la plus spectaculaire de la période coloniale (la vallée de la Soummam, la plaine de Jijel à l'Ouest des Hautes Plaines, aux environs de Bordj-Bou-Arreridj. En 20 ans, 179 centres, fermes et 14 agrandissements ont été créés sur 359 793 ha.

Fig. 13. Colonisation officielle : 1896-1910

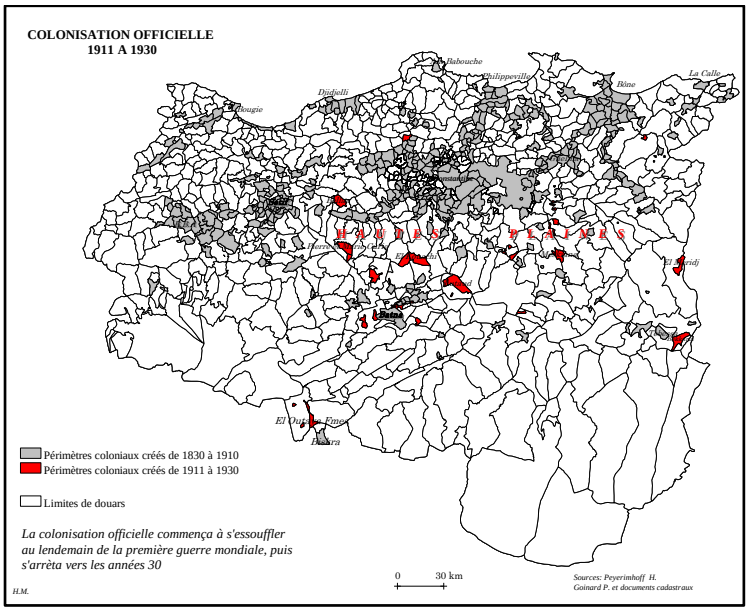


Source : Peyerimhoff H. Goinard P., Documents cadastraux.

1896 – 1910 : La colonisation officielle perd de son importance et évolue de manière ponctuelle en occupant les bassins intérieurs. Le décret du 13 septembre 1904 autorisant l'aliénation des terres domaniales au profit de la colonisation sous forme de concessions gratuites et de ventes permet de se procurer des terres et de réaliser 31 centres-fermes et 2 agrandissements sur 74 573 ha**.**

Ainsi après avoir occupé les plaines, les vallées, la colonisation va puiser des terres plus à l'intérieur du pays sur les terres domaniales.

Fig. 14. Colonisation officielle : 1911-1930



Source : Peyerimhoff H. Goinard P., Documents cadastraux.

1911 – 1930 : Dernières tentatives coloniales et mouvement de reflux. La colonisation officielle commence à s'essouffler au lendemain de la première guerre mondiale, puis s'arrête aux environs des années 1930.

Au total 22 centres furent créés après 1910 sur 58 958 ha. La colonisation s'étend « géographiquement » vers l'intérieur sur des terres peu favorables.

C'est précisément ces périmètres qui furent abandonnés en premier lors du mouvement de reflux. Les terres furent obtenues par le biais de concessions de lots domaniaux.

	TYPES DE COLONISATION	OBJECTIFS	COMMENT?	OÙ?
1830 - 1840: Louis Phillipe	Anarchique et limitée	Non clairs pour les autorités françaises	Nationalisation terres turques.Spéculation anarchique	Constantine, Phillippeville, Bône, Bougie, Sétif (villes)
1840 - 1851: Monarchie/ 2ème République	1848: l'Algérie est officiellement incorporée à la France. Petite colonisation officielle assistée.	Peupler le territoire par des colons	Expropriations. Le gouvernement donne aux colons des terres (4 à 12 ha), du matériel, de l'argent avec obligation de les cultiver et d'y vivre.	Centres et fermes de colonisation autour des villes déjà occupées. Biskra, Batna
1851 - 1860: Second Empire Napoléon III	Colonisation Mixte: petite colonisation officielle / début de la grande colonisation (1853)	Augmenter le peuplement	Expropriations. Concession de parcelles (jusqu'à 50 ha) aux colons sans obligation d'y vivre. Création de la Société Genevoise pour construire et peupler des villages. Echec.	Centres et fermes de colonisation, les environs de Sétif (Société genevoise), Guelma, Constantine. Souk Ahras, Phillippeville.
1860 - 1871 Second Empire Napoléon III	Grande colonisation officielle, colonisation économique.	Augmenter le peuplement, exploiter les forêts, exporter le bois (collaboration des grandes sociétés).	Division des tribus en douars (futures communes. Cantonnement des tribus. Installation de la Société Générale (convention de 1863). Les colons doivent payer leurs maisons.	Autour des grandes villes déjà occupées. De 1830 à 1870, la colonisation s'est concentrée le long des vallées (Seybouse et Saf Saf) et autour des grandes villes.
1871 - 1895 Troisième République	Colonisation mixte: petite colonisation officielle et début de la colonisation privée.	Continuer le peuplement du territoire, créer plus de villages. Encourager les grands propriétaires colons.	Expropriation (insurrections 1871/1881). Attribution de parcelles aux nouveaux colons, prêts bancaires aux agriculteurs. Titrage des terres (arch) ; (loi Warnier 1873) et concentration de la propriété.	La colonisation officielle bascule vers le Nord-ouest et Sud-ouest de Constantine, la vallée de la Soummam, la région de B.B.A, de Batna et Tebessa.
1895 - 1910 Troisième République	Colonisation mixte. Petite colonisation officielle / colonisation libre ou privée.	Occuper l'intérieur du pays, créer de nouveaux villages. Encourager la grande propriété.	Attribution ou ventes de terres aux nouveaux colons Extension de la colonisation libre grâce à la privatisation des terres "arch"	Terres domaniales à l'intérieur du pays. Terres "arch". Avancée vers l'intérieur. Sahara central. Limites des frontières du Sud.
1910 - 1950 3ème République / 4ème République	Colonisation libre	1. Dernières tentatives d'occupation. 2. Encourager la concentration de la propriété privée.	Loi territoriale de 1926: titrage des terres pour encourager leur mobilité et la consolidation de la propriété privée. (profite également à la grande propriété agraire algérienne)	Terres domaniales (de moindre qualité) Terres "arch" après titrage. Création de quelques centres au sud des Hautes Plaines.
BILAN	**Alternance des 3 types de colonisation en fonction des dirigeants en Métropole.**	**1. Peupler le territoire par des colons. 2. Développer l'agriculture (exportation)**	**Arsenal juridique, expropriations, séquestres. Ventes ou dons aux colons. Concessions aux Sociétés Anonymes. Titrage des terres pour favoriser leur mobilité.**	**Biens du beylik turc (Constantine). Le long des vallées, autour des grandes villes. Sur les Hautes Plaines (terres arch)**

Tableau 1.

Bilan colonisation 1830-1950 (tableau récapitulatif)

La colonisation agraire en Algérie a suivi de très près les fluctuations politiques intervenues dans la Métropole.

C'est ainsi que les procédures coloniales ont varié en fonction des hommes au pouvoir :

- de 1830 à 1860 : la petite colonisation officielle « peuplante » a triomphé sous l'influence du Maréchal Bugeaud (Gouverneur Général) ;
- en 1860, Napoléon III condamna la petite colonisation et fit appel aux sociétés agricoles capitalistes, ce fut l'ère de la grande colonisation libre ou privée ;
- avec la 3ème République, en 1870, la petite colonisation officielle réapparut, avec quelques modifications (plus libérale) et parallèlement la colonisation libre était encouragée ;
- à partir de 1900, la colonisation officielle commença à s'essouffler, elle n'intervint que ponctuellement et timidement vers l'intérieur du pays ; par contre la colonisation libre prit le relais.

En fait, la colonisation agraire fut beaucoup plus complexe, dans la mesure où durant chacune de ces périodes les procédures fluctuaient en fonction des expériences tentées. Nous proposons donc de subdiviser cet historique de la manière suivante :
- 1830 – 1840 : une colonisation anarchique et limitée;
- 1841 – 1851 : petite colonisation officielle ;
- 1852 – 1860 : colonisation mixte (petite et grande) ;
- 1861 – 1870 : grande colonisation ;
- 1871 – 1895 : petite colonisation officielle, amorce de la colonisation libre ou privée ;
- 1896 – 1910 : colonisation mixte (officielle et privée) ;
- 1911 – 1950 : colonisation libre ou privée.

IV – *L'âge agraire socialiste : décolonisation et socialisation ; de l'autogestion à la révolution agraire*

L'année 1975 marque l'aboutissement d'un vaste bouleversement foncier qui est amorcé aux lendemains de l'indépendance. En effet, dès 1923/1963, l'on assiste à la mise en place de l'autogestion par le transfert des terres coloniales au secteur de l'Etat.

En 1971, avec la promulgation de la charte agraire, c'est le bouleversement radical du monde rural avec la remise en cause de la grande propriété algérienne.

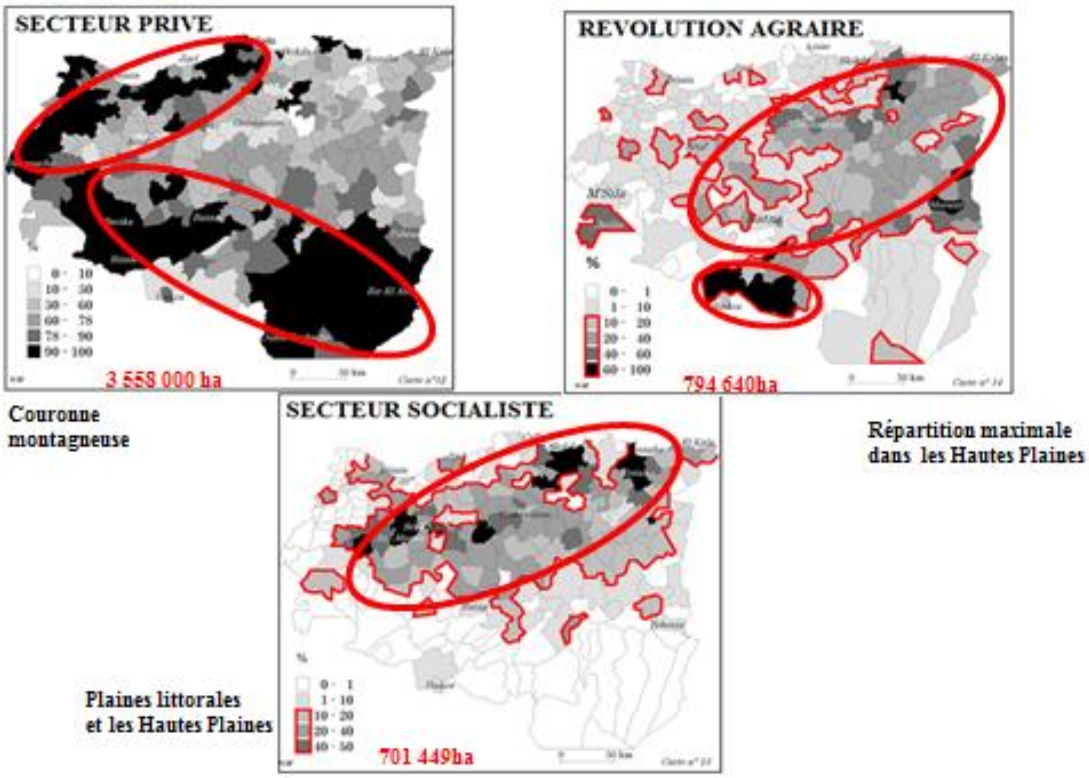
Désormais, on ne parle plus de terres coloniales, titrées, *melk*, *arch*, *azels*, mais de socialiste, de Révolution Agraire ou de privé.

Quelle est la répartition spatiale issue du nouveau système ?

A la trilogie foncière, correspond une trilogie spatiale marquée :

Une trilogie significative :

Figure 15. Trilogie foncière significative



Source : M. Hamani

Le secteur privé couvre 3 558 000 ha : propriété privée non concernée ou limitée dans le cadre de la Révolution Agraire. La forte présence de la petite propriété est liée à celle de la montagne. Le secteur privé forme une ceinture au nord et à l'ouest**.** Les Nememcha et les Hodna, secteurs originellement *arch,* furent classées en 1971 dans le secteur privé.

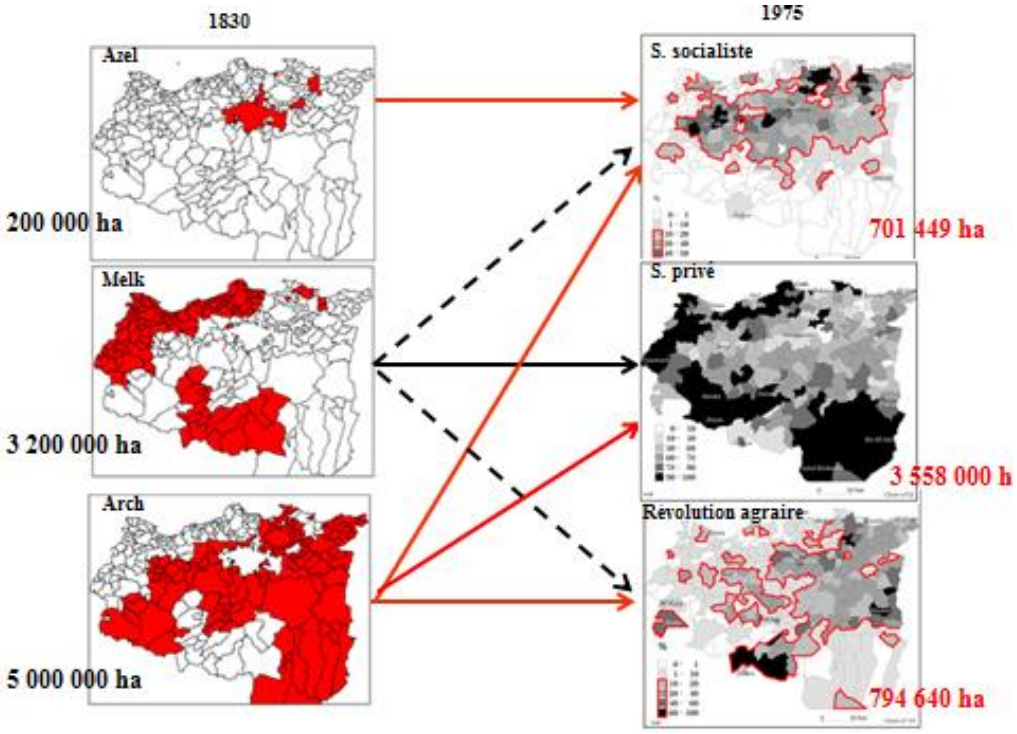
Le secteur socialiste, soit 701 449ha, englobe d'une part les anciennes terres coloniales, d'autre part un certain nombre de propriétés algériennes, sa répartition concorde globalement avec celle de l'espace colonial. Ce secteur a hérité d'une agriculture moderne, mécanisée et bien structurée.

Le secteur de la révolution agraire dispose de 794 640ha : il regroupe une partie des terres domaniales communales et *habous* (1ère phase) et celle de la propriété privée nationalisées

partiellement ou intégralement (2ème phase). Son impact est faible ou nul en Petite Kabylie, dans la plaine du Hodna (dans la région de M'Sila) dans une partie des Aurès et dans les Nememcha. Le bassin du Hodna et les Nememcha, de statut *arch* ont également été peu touchés par la Révolution Agraire. Il s'agit en fait de terres très pauvres, peu convoitées, qui ont été melkisées de fait au fil des temps.

De la trilogie *melk*/*arch*/*azel* précoloniale, on est passé à la trilogie : secteur privé/secteur révolution agraire/secteur socialiste comme le montrent les cartes ci-dessous :

Figure 16. Filiation : 1830 / 1975

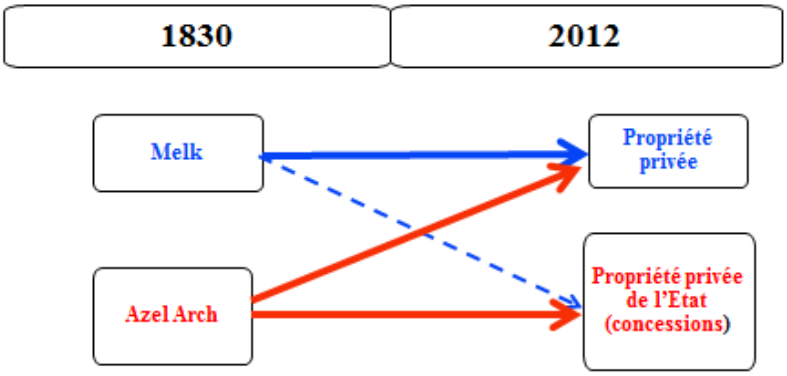


Source : M. Hamani

Dix ans après l'application de la Révolution agraire et vingt ans après la constitution du secteur socialiste, on aboutit à un constat négatif. L'échec de ce système est mesuré à travers deux séries de données, économiques et sociales ; d'une part la stagnation de la production et l'accroissement des importations de denrées alimentaires, d'autre part, le malaise régnant dans le secteur autogéré et coopératif qui est exprimé tant par des bilans d'exploitation déficitaires que par les départs des travailleurs.

Lois, ordonnances, instructions présidentielles et décrets se sont succédés pour restructurer, restituer et privatiser la terre et réorganiser la propriété privée de l'Etat pour moderniser et développer l'agriculture… L'Etat va donc intervenir non seulement sur le plan de la gestion mais aussi sur celui des structures.

Figure 17. Filiation 1830/2012



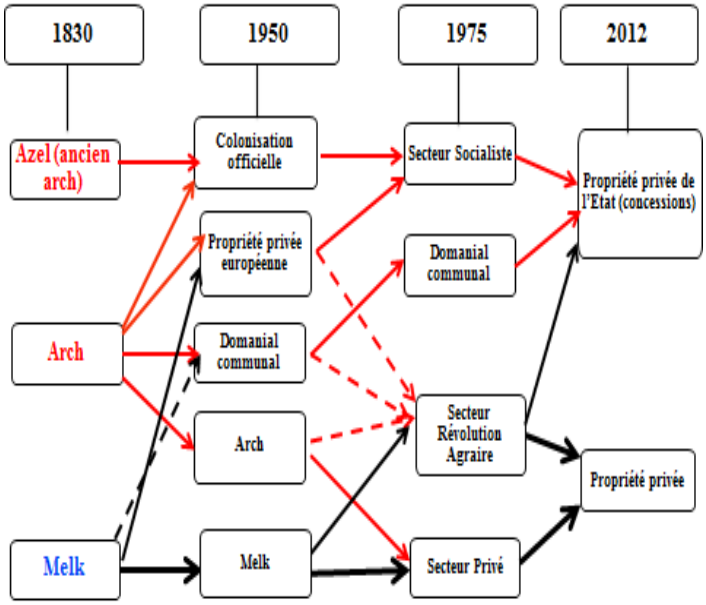
Conclusion

L'on a tout au long de l'histoire coloniale noté de profonds bouleversements dans les structures agraires ainsi que dans les statuts fonciers. Les marques de ces transformations se lisent encore dans les espaces ruraux de l'Algérie indépendante. Il aura fallu près de 50 ans et de nombreuses interventions foncières publiques (Loi 87/19 de décembre 1987 et Loi du 10 août 2010) pour que s'estompe l'image des grands domaines coloniaux laissés en héritage.

Les fondements de départ du système foncier algérien, traduit par la dualité *melk/arch*, étaient fort marqués car non seulement ces deux statuts fonciers se partageaient l'espace, mais aussi parce qu'ils correspondaient à deux sociétés agraires fondamentalement opposées, l'une paysanne et montagneuse (fortement attachée à la terre), l'autre agro-pastorale (dont la cohésion était fondée plus sur les liens de sang que sur les relations à la terre).

L'on comprend donc que l'attitude face à la colonisation fut très différente d'une société à l'autre : résistance très forte d'un côté, fragilité et compromission de l'autre, comme l'illustre le graphe ci-dessous :

Figure 18. Filiation 1830/2012



En 1962, l'agriculture algérienne porte encore les marques imprimées par 130 ans de colonisation et qui ont conduit à la dislocation des structures agraires et de la société rurale dans son ensemble. Durant les 20 dernières années de la colonisation, s'est développée la grande propriété foncière algérienne qui a profité du reflux colonial et des spéculations foncières et commerciales. On assiste donc en 1962 à une dualité entre une agriculture moderne (tenue par la grande propriété foncière) et une agriculture archaïque, sans oublier les milliers d'hectares laissés vacants par le départ des colons.

Le programme de Tripoli, adopté en juin 1962, opte sans équivoque pour le socialisme et en définit les premières nécessités, dont la récupération des biens vacants, la réforme agraire et l'expropriation des grands exploitants terriens. Le but étant de palier l'injustice foncière et donc sociale.

A l'heure actuelle, on constate donc un retour et une consolidation de la propriété privée et à l'accès à la propriété du domaine privé de l'Etat à travers les concessions. Le Melk a traversé le temps, l'Arch l'a subi….

Références

Ageron C.R. 1969. *Histoire de l'Algérie contemporaine : 1830-1969.* Paris : PUF. 126 p.

Benmati Hamani M. 2014. *Quand cartes et graphiques racontent l'histoire : l'Est algérien du foncier précolonial à la révolution agraire. Alger :* Casbah Editions. 158 p.

Belhimer A. 1980. *Révolution agraire, le point.* Alger : Edition l'Unité. 216 p.

Berque J. 1974. Qu'est-ce qu'une tribu nord-africaine. In : Berque J. *Maghreb, histoire et sociétés*. Paris : SNED. p. 22-34.

Boudy P. 1948. *Economie forestière nord-africaine, tome I, milieu physique et milieu humain.* Paris : Larousse. 686 p.

Brulé J.C. 1971. Propriété et exploitation dans les montagnes de petite Kabyle*. Annales Algériennes de Géographie, n° 11. p 3-9.*

Calvelli M. 1935. Etat de la propriété rurale en Algérie. Thèse de doctorat en droit : Université d'Alger, Faculté de droit. 194 p.

Cote M. 1979. *Mutations rurales en Algérie, le cas des Hautes Plaines de l'Est*. Paris : CNRS Editions. 168 p.

Cote M. 1970. Aïn Oulmene, une paysannerie dynamique. *Annales algériennes de géographie,* n. 10. p. 88-113.

Gouvernement Général de l'Algérie. 1977. *La colonisation en Algérie, peuplement de nouveaux villages*. Alger : A. Basset.

Le Coz J. 1964. Le Rharb. Fellah et colons. Etude de géographie régionale. Thèse : Centre Universitaire de la Recherche Scientifique (Rabat). 481 p.

Passeron R. 1925. Les grandes sociétés et la colonisation dans l'Afrique du nord. Thèse de doctorat ès sciences politiques et économiques : Université d'Alger. Faculté de droit (Algérie). 346 p.

Peyerimhoff de Fontenelle, H. 1906. *Enquêtes sur les résultats de la colonisation officielle de 1871 à 1895*. Rapport à Monsieur Jounart, gouverneur général de l'Algérie.

Pouyanne M. 1900*. La propriété foncière en Algérie.* Alger : Adolphe Jourdan. 1120 p. [Consulté en octobre 2014]. http://www.e-corpus.org/notices/113849/gallery/1486787

50 ans de réformes du foncier agricole étatique en Algérie, une rétrospective

Ahmed Benmihoub

Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement, Alger

Résumé. Une analyse rétrospective du processus de réformes du foncier agricole en Algérie montre deux périodes radicalement différentes, dans l'esprit et dans la forme : à la nationalisation-collectivisation des terres agricoles (1963-1979) succède, à partir de 1980, la privatisation-individualisation. Le mode de gestion de la rente foncière a été aussi modifié : d'un mode centralisé où le surplus agricole est prélevé par l'État -directement ou par la diminution des prix agricoles relatifs- vers l'institution d'un droit d'usufruit -variable en fonction de la qualité des sols-. Cependant, étant exclus de la conception des politiques foncières, les agriculteurs ont développé des pratiques dans le but de se réapproprier une partie du surplus agricole. Le domaine foncier étatique a été, ainsi, un lieu de confrontation de logiques d'appropriation de la rente foncière au détriment de l'intensification agricole.

Mots-clés. Réformes foncières - rente foncière – agriculture - Algérie.

Title. 50 years of land reforms in the state agricultural sector in Algeria, a retrospective

Abstract. *A retrospective analysis of the process of reform of agricultural land in Algeria distinguishes two radically different periods: nationalization-collectivization of farmland (1963-1979) which was succeeded by privatization-individualization from 1980 on. The administration of income from the land was also amended: a centralized mode where any surplus income from land was taken by the state directly or through lower prices for farm products, to the establishment of a right of usufruct, which depended on the quality of the soil. However, as farmers were excluded from the design of land policies, they developed their own strategies to recover a portion of the agricultural income. State owned land was thus a place of confrontation in which the logic of appropriation of land prevailed at the expense of agricultural intensification.*

Keywords. *Land reforms - land rent – agriculture - Algeria.*

I – Introduction

En Algérie, l'État est propriétaire d'un domaine foncier agricole estimé à plus de deux millions d'hectares. Ces anciennes terres coloniales sont les plus fertiles du pays. Ce patrimoine foncier peut constituer un véritable instrument au service de la sécurité alimentaire et du développement socio-économique si les conditions de son exploitation productive et durable sont réunies. Or, ce domaine foncier a été toujours confronté au problème des mauvaises conditions de production agricole, notamment institutionnelles et organisationnelles.

L'objet de ce papier est de montrer que les politiques agricoles foncières n'ont jamais permis, depuis l'indépendance, une mise en valeur rationnelle de ce capital naturel rare. Au lieu de créer les conditions favorables pour l'investissement productif (en travail et en capital), ces politiques ont toujours plutôt produit ou induit des logiques d'accaparement de la rente et du surplus agricole par les acteurs concernés (agriculteurs et État). En outre, l'investissement

public nécessaire pour accompagner les réformes et financer le projet d'intensification agricole a été toujours insuffisant.

Nous proposons, dans un premier temps, de faire une analyse succincte du processus de réforme des structures foncières du domaine agricole étatique mise en œuvre durant ces cinquante dernières années (1962-2012) et, dans un deuxième temps, de décrire l'évolution du mode de gestion de la rente foncière – et du surplus agricole. L'accent sera mis principalement sur les contradictions, les problèmes liés aux contextes de mise en œuvre, les mauvaises conditions d'application et les effets négatifs induits par ces réformes et ces politiques qui ont empêché, directement ou indirectement, le projet d'intensification agricole.

II – Processus de réformes du foncier agricole public 1962-2012

L'analyse rétrospective du processus de réformes foncières du domaine agricole étatique a permis de distinguer deux périodes radicalement différentes dans l'esprit et dans la forme.

1. La période de nationalisation - collectivisation des terres agricoles : 1962- 1979

Cette période est caractérisée par une économie planifiée, une politique agricole fortement interventionniste et dirigiste de l'État – qui s'étend jusqu'aux pratiques techniques au sein des exploitations agricoles - et des monopoles de l'Etat sur l'activité économique (production, distribution, financement). La Charte de Tripoli (1962) présente l'esprit des réformes foncières à opérer : elle proclamait « *l'unité nationale autour des paysans pauvres (…) les principaux artisans du succès de la révolution (…) pour qui l'indépendance est synonyme de possession d'une parcelle de terre* »; elle affirmait la détermination de « *bâtir une société juste où serait bannie l'exploitation de l'homme par l'homme* »; et, elle consacrait le principe de « *la terre à ceux qui la travaillent* ». Cette Charte définit également les réformes foncières à mener : elles consistent à nationaliser et collectiviser les terres des colons et les grandes propriétés privées au profit des ouvriers et des paysans pauvres et sans terre.

A. 1ère réforme : L'autogestion sur les domaines ex-coloniaux (décrets de mars 1963)

Environ 22 000 fermes coloniales (2,5 millions d'ha) sont regroupées en 2050 domaines agricoles autogérés, constitués autour des fermes les plus équipées. Les collectifs d'ouvriers agricoles assument la gestion de l'exploitation des biens restés propriété de l'État.

Cependant, l'autogestion réelle a pris fin avec son officialisation (Mesli, 1996) car le droit d'autonomie accordé aux collectifs sera limité par les pouvoirs de gestion du directeur, nommé par l'État. Ainsi, la gestion bureaucratique a remplacé le régime de l'autogestion. « *Ce sont les institutions publiques qui définiront les plans de production annuels, les plans de financement, de commercialisation et fixeront les prix des produits, de sorte qu'elles finiront par vider de son contenu le concept d'autogestion* » (Bessaoud, 2004).

B.2ème réforme : La révolution agraire (l'ordonnance n°71-73 du 8 novembre 1971)

La cible était la grande propriété privée. Les réformes ont consisté à exproprier des propriétaires absentéistes (environ 20 000 propriétaires expropriés), à limiter la taille des grandes propriétés et à interdire le métayage traditionnel (*le khamasset*). Environ 400 000 hectares de terres privées sont versés au Fonds National de la Révolution Agraire (FNRA) puis redistribués au profit des paysans pauvres (90 000 candidats à l'attribution). Il y a eu constitution de 5261 coopératives de production agricole de la Révolution agraire (CAPRA). Les terres sont restées propriété de l'État.

Ce projet était néanmoins très controversé. La population se sentait non impliquée par cette transformation autoritaire de l'agriculture qui restait subordonnée aux impératifs de l'État (Stora, 2004). De plus, la réforme arriva à un moment inopportun car l'industrie, notamment pétrolière, est devenue le secteur stratégique qui attirait la plus grande partie de l'investissement public : « *Si l'on juge par l'évolution des investissements, on remarque qu'une masse de plus en plus grande de capitaux est attirée par le secteur industriel et notamment les hydrocarbures, au détriment du secteur rural* » (Benhouria, 1980, p.138). En fait, le plan de valorisation des hydrocarbures (VALHYD) enfermait progressivement le pays dans une équation dangereuse qui, d'après Ahmed Henni, se résume comme suit : « *exporter du pétrole pour accroître les ressources, pour valoriser et exporter davantage du pétrole* » (Henni, 1991). Par conséquent, le projet de mise en valeur agricole (d'intensification) a été différé (Amzert, 1992). Selon cet auteur, « *la place de l'agriculture dans le développement a été redéfinie, à partir du moment où la valorisation des hydrocarbures sur le marché international permet de préciser le modèle économique dans son contenu et dans ses rythmes* » (Amzert, 1992). Toujours d'après Amzert, la conception hiérarchisée du processus qu'avaient les dirigeants fait que le développement agricole devait attendre : « *A partir du moment où l'argent du pétrole permet d'importer du blé et tout ce qu'il faut manger, les gens s'en moquent, sous-entendu des résultats de l'agriculture et des réformes de structures qui s'y produisent, et donc de l'eau destinée à cet usage* » (Amzert, 1992, p.86)

En outre, contrairement au schéma de développement national défini par le premier plan de développement (1970-1973), l'industrie n'a pas contribué à la modernisation de l'agriculture en impulsant le changement technique : « *…le constat établi au plan technique, révélait que peu de changements avaient été introduits. Les expériences d'intensification furent limitées et, faute de soutien institutionnel (vulgarisation, formation agricole) et d'innovations techniques, les coopératives [CAPRA] seront amenées à reconduire les systèmes antérieurs de production* » (Bessaoud, 2004).

2. La période de privatisation – individualisation des terres agricoles : 1980-2012

Cette période est caractérisée par une transition vers l'économie de marché et le redéploiement du rôle de l'État (auto-ajustement structurel (1980) puis adoption du programme d'ajustement structurel (1994-1998)). Les réformes foncières sont dictées par les conditions économiques *« Le problème de fond de ces réformes étant qu'il fallait supprimer impérativement un système*

qui avait amplement prouvé son incapacité à permettre l'obtention d'une productivité et d'une production correctes » (Bedrani, 1995). Les réformes foncières opérées vont permettre de réhabiliter la propriété privée (loi d'accession à la propriété foncière par la mise en valeur de 1983, la Constitution de 1989, la loi d'orientation foncière de 1990) et de renoncer à l'ostracisme relatif de l'État envers le secteur privé (facilitations d'accès aux biens d'équipements, crédits, terres,…). Elles ont consisté à privatiser et individualiser les droits d'exploitation des terres du domaine ex-autogéré, restées propriété étatique, et à restituer les terres versées au FNRA à leurs propriétaires initiaux. Ces réformes d'inspiration libérale ont pour but de démanteler le système collectif de production et le secteur agricole public. En effet, la part du secteur public dans le PIB agricole a diminué progressivement pour être réduite à une « peau de chagrin », passant de 25,3% en 1974 à 0,16% en 2005 (cf. annexe n°1).

A. 1ère réforme : L'accession à la propriété foncière par la mise en valeur (APFA) (loi foncière n°83-18 du 13 Août 1983)

Cette réforme a concerné explicitement les terres sahariennes du domaine privé de l'État, mais en pratique, elle fut étendue aux terres de parcours steppiques. Cette loi autorise l'accès en pleine propriété de terres – de statut public- préalablement mises en valeur. Concernant 100 000 bénéficiaires, cette loi a permis ainsi d'augmenter de 650 000 ha la superficie agricole privée entre 1981 et 1985 et les wilayas du sud concentrent ¾ des superficies et 80% des bénéficiaires. Le dispositif de l'APFA a été complété durant les années 1990 par la Concession par la mise en valeur (Bessaoud, 1994). En rupture avec la réforme précédente, la loi de 1983 a permis l'abolition des principes de la révolution agraire : non limitation de la propriété foncière privée, restauration de la liberté des transactions foncières sur les terres privées. L'analyse faite par Bessaoud révèle que « *cette loi opère un choix implicite favorable à la forme « entreprise privée agricole » contrôlée en partie par des fractions non agricoles d'entrepreneurs issus du monde urbain* » (Bessaoud, 2004).

B. 2ème réforme : La réorganisation du secteur agricole public (loi n°84-16 du 30 juin 1984)

Cette restructuration a permis la fusion des deux secteurs agricoles publics, autogéré et révolution agraire, dans une dénomination commune (Domaines agricoles socialistes (DAS) – secteur socialiste). Initialement, 3 415 DAS sont créés (2,8 millions d'ha) (plus de 700 000 hectares étaient attribués à titre individuel). Ces nouvelles unités seront orientées par vocation agricole selon leurs tailles. La loi a confirmé le caractère public des terres et la gestion collective. Elle a cependant accordé plus d'autonomie aux exploitations agricoles. L'affectation d'ingénieurs et d'agents comptables au sein des exploitations agricoles fut une première en Algérie (Mesli, 1996).

Alors que la situation financière des DAS commençait à se redresser (83% des DAS déficitaires en 1983, plus de 80% en 1984 et 68% en 1986 (Chabane, 2011)), une autre réforme est adoptée en 1987. Cette nouvelle réforme « imposée » au secteur public a été effectuée « dans la précipitation » à cause des difficultés financières de l'État provoquées par l'effondrement du prix du pétrole sur le marché international en 1986.

C. 3ème réforme : La restructuration agraire (loi n°87-19 du 18 décembre 1987)

La loi de 1987 institue un droit individuel de jouissance perpétuelle des terres au profit des salariés des ex-DAS dissous. Un droit de propriété sur tous les biens constituant le patrimoine

de l'exploitation autre que la terre (moyens de production), sur la base d'une évaluation domaniale. Ces droits, qui sont consentis dans l'indivision et à parts égales entre les attributaires, sont transmissibles, cessibles et saisissables. Environ 3 139 DAS ont été touchés par la restructuration (2,5 millions ha) : création des 22 356 exploitations agricoles collectives (EAC) (2, 2 millions ha) et de 5 677 exploitations agricoles individuelles (EAI) (55 187 ha), total des attributaires : 184 381 (dont 156 348 pour les EAC).

L'innovation juridique introduite par cette réforme était la séparation entre le droit de propriété (le droit sur le sol appartient à l'Etat) et le droit d'exploitation (droit portant sur l'ensemble des actifs agricoles et qui est transféré aux exploitants bénéficiaires) (Bessaoud, 2004). Cependant, beaucoup de lacunes ont été à l'origine de la mauvaise application de cette loi. *« Certains attributaires sous-louent les terres qu'ils sont censés travailler […], beaucoup d'exploitations agricoles collectives (EAC) ont éclaté de facto en exploitations individuelles (alors que l'exploitation des terres, selon la loi, doit être collective), le prix de location de la terre n'a jamais été versé au Trésor, la banque de l'agriculture n'a jamais pu saisir le droit de jouissance des attributaires défaillants dans le règlement de leurs emprunts [...]»* (Bedrani, 1995).

D. 4ème réforme : La loi d'orientation foncière (loi n°90-25 de décembre 1990)

Cette loi, conforme à la Constitution de 1989 qui garantit la propriété privée, a permis la restitution des terres versées au FNRA à leurs propriétaires initiaux. L'ordonnance n°95-26 du 25 septembre 1995 définit les conditions de la restitution.

Dans un des rares commentaires juridiques consacrés à la loi de 1990, Leïla Boussena (1992), citée par Ait-Amara (2009), souligne que celle-ci ne dit pas que la loi de 1971 est annulée, mais qu'elle n'a jamais existé ! L'analyse d'Ait-Amara révèle que « *les paysans pauvres et sans terre avaient perdu tout soutien politique*» avec ce texte (Ait-Amara, 2009).

E. Un « Projet de vente des terres du domaine privé de l'État » (1995-2005)

Les réformes foncières entamées depuis 1980 ont ouvert la voie à une privatisation de fait du domaine public agricole (Bessaoud, 2004). La puissance publique ne contrôle pas son patrimoine foncier sur lequel s'est installé un marché informel de transactions portant sur les droits d'exploitation. Par conséquent, en 1995, le gouvernement présentait une situation catastrophique des terres du domaine public pour soutenir un projet de vente des terres : « *Le manque de décisions, la pression et les tabous entretenus autour de la question foncière, ont encouragé le développement de pratiques rentières, d'exploitation de type minier, de désinvestissement, de sous-location, de dilapidation du patrimoine et une facilité déconcertante dans la distraction des terres agricoles au profit de l'urbanisme* » (note présentée par le Ministère de l'Agriculture à la journée nationale d'information sur le foncier agricole au mois d'août 1995). En effet, une circulaire interministérielle de juillet 2002 vient encadrer la cession des droits réels immobiliers accordés aux attributaires. Cette circulaire a été utilisée comme prétexte par beaucoup d'attributaires pour aliéner leurs droits. Les abus furent tels qu'une décision du chef du gouvernement de janvier 2005 vint abroger la circulaire de 2002 (Bedrani, 2010).

F. 5ème réforme : La concession agricole des terres du domaine privé de l'Etat (loi n°10-03 du 15 août 2010)

La loi d'orientation agricole du 3 août 2008 (n°08-16) définit (Art.17) la concession comme le mode d'exploitation des terres agricoles, relevant du domaine privé de l'État. Ainsi, sera promulgué la loi 10-03 portant concession agricole en 2010 pour préciser les conditions et les modalités d'exploitation. Cette loi maintient et confirme la propriété de l'Etat sur le foncier du secteur agricole anciennement autogéré, elle confirme les droits des exploitants actuels mais transforme le droit de jouissance perpétuelle en droit de concession limité à 40 années renouvelables. Elle donne aux exploitants des EAC et EAI la possibilité de vendre ou de donner en garantie leur droit d'usage de la terre. Cette loi permet, ainsi, la création d'un marché de droits d'usage, néanmoins, très restreint car « *Nul ne peut acquérir plus d'un droit de concession sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, l'acquisition par une personne de plusieurs droits de concession, en vue de constituer une exploitation agricole d'un seul tenant, est permise dans le respect de superficies maximales fixées par voie réglementaire, après autorisation de l'office national des terres agricoles*… » (Art.16).

La circulaire interministérielle n°654 du 11 septembre 2012 permet de régulariser : i) les cessions du droit de jouissance (soit par acte notarié ou sous seing privé) sous condition que l'acquéreur réponde aux conditions fixées par la loi 87-19 du 08-12-1987 et par la loi 10-03 du 15 aout 2010 et exploite réellement la terre ; ii) les cas où des constructions illicites sont érigées sur les terres à condition que celles-ci ne nuisent pas à la viabilité de l'exploitation. Bilan de cette réforme à la fin du 1er semestre 2013 : l'Office national des terres agricoles (ONTA) a recensé 215 172 dossiers sur un total attendu de 219 406 (un taux de 98%), la signature de 173 464 cahiers des charges avec les agriculteurs concernés, l'attribution de 68 563 actes de concession, soit 43% des dossiers relatifs à la conversion du droit de jouissance en droit de concession (APS, 20 juin).

En conclusion de cette première section, il faut souligner que ce long processus de réforme des structures foncières (l'annexe n°2 donne un récapitulatif de ces réformes) a introduit deux changements majeurs à partir de 1980 : 1) le modèle de grande ferme étatique socialiste a été remplacé par le modèle d'entreprise agricole privé conforme à l'économie de marché ; 2) une séparation entre le droit de propriété (le sol est resté propriété de l'État) et le droit d'exploitation sur les actifs transférés aux exploitants privés. La redéfinition du rapport entre l'Etat et les producteurs agricoles (l'Etat passe du statut de propriétaire-producteur à celui de propriétaire seulement délaissant la fonction de production pour s'occuper de la régulation) implique une transition du mode de gestion de la rente foncière et du surplus agricole générés par le domaine foncier étatique.

III – Gestion de la rente foncière par l'État et stratégies des producteurs pour sa rétention

Le mode de gestion de la rente foncière a connu deux périodes distinctes correspondant à l'évolution du rapport entre l'État et les producteurs. Cependant, le secteur public a été un lieu de confrontation entre l'État et les producteurs pour la captation de la rente.

1. Gestion de la rente durant la période 1962-1979

Les objectifs de l'agriculture durant les deux premières décennies post-indépendance étaient de : (i) dégager un surplus pour financer le développement industriel (années 1960); (ii) nourrir la population en quantité suffisante et à prix bas (années 1970). Le transfert du surplus, de la rente foncière, se faisait grâce à une politique de prix : fixation des prix élevés à l'approvisionnement et fixation des prix bas à la commercialisation des produits agricoles (prix décret) ; « *L'indice le plus probant de l'importance des prélèvements par les circuits de commercialisation nous semble être la décision du gouvernement d'instaurer les "prix décrets" pour l'ensemble des productions du secteur agricole d'État, hormis la viande* » (Bedrani, 1990, p. 31). L'annexe n°3 indique l'écart considérable entre les prix appliqués à la production et les prix pratiqués à la consommation.

En outre, d'autres instruments sont utilisés pour contrôler la rente: l'État n'est pas seulement le propriétaire ultime des terres, il contrôle étroitement l'activité économique des coopératives et des domaines autogérés (fournitures, financement et obligation de livrer la production aux offices que contrôle l'État). Le plan de culture est soumis à l'approbation des autorités étatiques ou du directeur des domaines (conformément au Plan). Il est instauré une limite du droit d'affectation du produit (les prix à la production sont réglementés par l'État (mercuriales); les décisions d'achats, d'investissement, d'utilisation des crédits ne sont prises qu'après autorisation des organismes étatiques administratifs et bancaires (Banque Nationale d'Algérie - BNA); la répartition des revenus échappe aux coopérateurs; les coopérateurs sont tenus à l'écart de la comptabilité. De plus, l'Etat interdisait l'autoconsommation.

La relation entre l'État et le collectif de travailleurs du secteur agricole public durant cette période (années 1960/1970) s'apparentait à un rapport de métayage. Il s'agissait d'un métayage d'État dans la mesure où le revenu de l'exploitation est partagé suivant des règles définies préalablement entre l'Etat et les agriculteurs. En réalité, un rapport de quasi salariat lie les collectifs de producteurs à l'État : du produit de leur travail, les travailleurs ne conservent que l'équivalent du coût de reproduction de leur force de travail ; tout le surproduit – donc la rente foncière est récupérée par les organismes étatiques (Boukerrou, 2007).

Cependant, ayant pris conscience de leur situation réduite à celle d'ouvriers sous-payés, les agriculteurs des secteurs de l'autogestion et de la Révolution agraire mettaient en œuvre des stratégies de rétention de la rente : « *L'histoire des premières années de l'autogestion est l'histoire de la façon dont l'État tentera de maintenir la possibilité d'un prélèvement de surplus, en maintenant la production et en essayant de maîtriser la commercialisation, mais aussi en limitant la consommation des travailleurs. Et c'est aussi l'histoire de la résistance des travailleurs à cette tentative (…). Les décisions pratiques de production, celles qui dans la quotidienneté de travaux agricoles, déterminent le rendement, sont prises et exécutées sous l'empire de stratégies qui ignorent, détournent ou refusent la logique de l'État* » (Chaulet, 1987, pages 44 et 467).

Les principales pratiques des producteurs pour retenir la rente consistaient à : a) diminuer les coûts de production en utilisant moins d'inputs et de force de travail saisonnière (logique d'extensification contre logique d'État d'intensification) ; b) développer une forme de consommation de rente par non travail ou diminution du travail au sein de l'exploitation; c) vendre des produits agricoles hors des circuits étatiques ; d) développer l'autoconsommation,

qui représentait 30% à 40% de la production totale des domaines (Djenane, 1985) ; e) exploiter les terres et les équipements à des fins personnelles (cultures et élevage) ; f) louer du matériel de l'autogestion à des paysans du secteur privé ; g) pratiquer un travail rémunéré hors de l'exploitation.

Le bilan de cette période montre un échec de la politique agricole. L'étude menée par la direction de la comptabilité et du financement de l'agriculture au Ministère de l'agriculture, étude publiée de manière restreinte en juin 1979 sous l'intitulé "Résultats chiffrés et quelques réflexions sur la situation du secteur socialiste productif" conclut ainsi : *« (…) l'analyse des résultats comptables des domaines autogérés a montré que : - Les unités intensives sont globalement en situation déficitaire (…) - Les unités en situation bénéficiaire ou proche de l'équilibre pratiquent un système de production de type extensif (…) ».* Cependant, le déficit comptable des unités de production intensives signifie que le profit est réalisé ailleurs, en aval et/ou en amont de la sphère de production (Bedrani, 1981). En effet, les offices de l'État qui devaient assurer un revenu substantiel aux agriculteurs par l'écoulement de leurs productions ou l'approvisionnement en intrants devenaient un vrai handicap au développement de l'activité agricole : « *En général, le comportement des organismes (sous-évaluation de la qualité des denrées, le non payement, etc.) exerce des effets désastreux sur l'état financier des domaines socialistes, leur endettement, les revenus et l'intéressement psychologique des travailleurs autogestionnaires* » (Benissad, 1991, p. 28).

Par ailleurs, l'investissement public dans l'agriculture a été considérablement réduit au profit de l'industrie, - notamment pétrolière -, devenue le secteur stratégique. Par conséquent, le taux de croissance de la production agricole était inférieur à celui de la démographie, provoquant la crise d'approvisionnement à la fin des années 1970 qui a conduit à la mise en place du "programme anti-pénuries" (PAP). Ce programme a fait exploser (au-delà des prévisions) la facture alimentaire à l'importation. Il faut noter que « *l'aisance financière des années 1970 due à la hausse des prix des hydrocarbures, a permis à l'État d'importer massivement des produits alimentaires, atténuant de ce fait, la perception de l'urgence à l'augmentation de la production agricole* » (Bedrani, 2010). Ainsi, d'un secteur exportateur, l'agriculture devient la cause de l'accroissement de la dette financière (Goumeziane, 1994). Le secteur agricole public qui assurait l'essentiel des exportations agricoles sur les marchés extérieurs au début des années 1960, n'exportait pratiquement rien depuis la fin des années 1970 (Chabane, 2011).

2. Gestion de la rente durant la période 1980-2012

Contrairement à ce qui fut réalisé dans l'autogestion, il n'y a pas de rapport de métayage État–producteurs (l'État percevant une part des bénéfices au titre de la rente foncière) à partir de 1980. Au plan économique, il s'agit d'un contrat de bail de fermage : la rente ou redevance prélevée par l'État ne constitue pas un pourcentage sur le revenu des producteurs, mais représente un montant forfaitaire, déterminé en fonction de la qualité des sols et fixé par la loi de finances (Boukerrou, 2007). L'article 21 de la loi n° 87-19 stipule : « *Chacun des membres de l'exploitation agricole collective est tenu de participer directement et personnellement aux travaux dans un cadre collectif* », ce qui signifie l'interdiction des sous-locations de terres.

Cependant, la pratique de la sous-location sur les terres des EAC et EAI – sous-location réalisée dans la discrétion la plus totale - n'a pas échappé aux observateurs de l'agriculture algérienne : « *Dans un certain nombre de cas, on assiste à des sous-locations de fait, de parcelles, à des prix bien supérieurs à ceux que l'État commence à faire payer aux EAC. Ceci*

est l'expression la plus achevée du fait que certains attributaires ont perçu la réorganisation de 1987 comme l'acquisition d'un droit à percevoir une rente » (Pluvinage, 1990). Compte tenu des difficultés financières d'un grand nombre d'EAC/EAI, cette pratique de sous-location a été généralisée sur les terres étatiques. Les études empiriques (Boukerrou, 2007 ; Imache *et al.*, 2010 ; etc.) ont montré que les prix de location pratiqués étaient plusieurs fois supérieurs aux montants des redevances fixées à l'hectare par l'État (L'annexe n°4 indique les redevances fixés à l'hectare pour les EAC/EAI en 1994, restées en vigueur jusqu'en 2010).

Il faut noter, par ailleurs, que les exploitations agricoles du domaine étatique ont cruellement souffert de la chute drastique de l'investissement public à cause de la crise financière, due au poids de la dette externe[1] et l'effondrement des recettes pétrolières, qui a conduit, ensuite,- à l'adoption du programme d'ajustement structurel (PAS) (1994-1998). « *En termes économiques et sociaux, la thérapie d'ajustement de choc est loin d'être performante, le processus d'ajustement imposant un coût transitionnel à l'indispensable réallocation des ressources* » (Benissad, 2004, p.201). Une enquête effectuée conjointement par la Banque Mondiale et l'Office national des statistiques (ONS) en 1995 révèle une concentration de la pauvreté dans les zones rurales à cause des contraintes qui pèsent sur l'agriculture et l'élevage, qui sont les deux principales sources de revenu et d'emploi en milieu rural (Chabane, 2011). En effet, « *sous l'impact des réformes structurelles et de la politique des prix, les conditions matérielles et sociales des petits exploitants (qui forment l'immense majorité dans les campagnes algériennes) se sont sans doute détériorées. Les déficits enregistrés sur les productions stratégiques (céréales, lait) se sont maintenus, et si l'on a observé un accroissement de spéculations à caractère commercial (fruits frais, légumes, viandes), la question des rendements et de la productivité du sol est restée entière* » (Bessaoud, 2004).

En outre, ces exploitations ont très peu bénéficié de la relance des soutiens publics à l'investissement dans le cadre de la mise en œuvre du plan national de développement agricole (PNDA) à partir de l'année 2000. Ceci peut être expliqué[2] par la situation juridique précaire due à l'individualisation de fait de la quasi-totalité des exploitations agricoles (la grande majorité des exploitations individualisées ne sont pas reconnues par l'administration et ne peuvent pas donc accéder aux soutiens publics et aux crédits d'investissement).

Conclusion

La question foncière a été une préoccupation permanente des pouvoirs publics : sept grandes réformes en cinquante ans d'indépendance. Cependant, toutes ces réformes n'ont pas pu résoudre le problème de productivité de ces terres pourtant les plus fertiles du pays. Cette problématique demeure entière (Bessaoud, 2004). En effet, l'inflation des réformes a été à l'origine d'une instabilité des structures et des statuts fonciers, sans cesse remis en cause. L'insécurité foncière qui en résulte a été, sans doute, une vraie entrave à l'investissement productif à long terme. De plus, les mauvaises conditions de mise en œuvre des réformes ou d'application des lois ont été des contraintes majeures à l'investissement. Par ailleurs, les réformes introduites depuis les années 1980 ont ouvert la voie à la généralisation de la micro-exploitation (ou *minifundisme*) (cf. annexe n°5) préjudiciable au progrès technique dans l'agriculture.

Les modes de gestion de la rente foncière et du surplus agricole ont privé l'agriculture d'une source d'accumulation dont elle a grandement besoin pour son développement : avant 1980, le

surplus agricole était prélevé directement ou moyennant une politique des prix défavorable à l'agriculture pour son accumulation dans l'industrie puis, par la suite, une grande partie de la rente foncière (revenu de la sous-location des terres) est détournée par les attributaires pour être dépensée principalement dans la consommation, les projets immobiliers et les activités de services (commerce de biens et services) au détriment de l'investissement productif dans l'agriculture.

L'investissement public a aussi souvent manqué à l'agriculture : durant les années 1960-70, l'industrie notamment pétrolière s'est accaparée de la plus grande partie des capitaux puis, durant les années 1980-90, la crise financière et l'adoption du programme d'ajustement structurel (1994-1998) se sont traduites par une chute drastique des financements publics à destination de l'agriculture. En outre, la relance de l'investissement public dans l'agriculture depuis l'année 2000 a très peu bénéficié au domaine étatique à cause notamment de la situation juridique précaire d'un grand nombre d'exploitations individualisées de fait.

Par ailleurs, l'industrie n'a pas contribué au progrès technique dans l'agriculture, comme c'était prévu dans le schéma de développement national défini dans le plan de développement 1970-1973. En définitive, le choix de développement économique centré sur la valorisation des hydrocarbures est effectué au détriment du projet de mise en valeur agricole. En effet, le projet d'intensification agricole a été différé dans les années 1970 puis abandonné en tant que projet collectif à partir des années 1980 (Amzert, 1992).

L'histoire du domaine foncier agricole étatique ne résulte pas uniquement des politiques publiques, elle est aussi l'œuvre des paysans (Chaulet, 1987), ouvriers ou attributaires, qui étaient là de père en fils depuis très longtemps. Etant exclus des politiques agricoles et foncières (excepté l'autogestion à ses débuts), souvent sous-payés en tant qu'ouvriers ou laissés pour compte en tant qu'attributaires, ces paysans se sont toujours opposés aux objectifs fixés par le planificateur et mis en échec toutes ses politiques. Ils ont toujours su développer des stratégies d'adaptation centrées sur des pratiques visant la rétention d'une plus grande partie possible de la rente foncière et du surplus agricole. Jusqu'en 1987, les ouvriers du domaine public, conscients de leur situation de sous-payés, ont mis en place des pratiques multiples (autoconsommation, utilisation des actifs pour des intérêts privés, minimisation du temps de travail, etc.). Après 1987, les attributaires, non soutenus par l'Etat, ont été contraints de vendre le matériel agricole collectif, de partager les terres et de recourir à la sous-location. Une dynamique de transactions et d'arrangements portant sur les droits d'exploitation a été mise en place échappant totalement au contrôle de la puissance publique. De plus, une exploitation minière des ressources naturelles (sol et eau) est organisée de manière informelle dans le but d'étendre exclusivement les productions à caractère commercial (fruits, légumes et viandes).

Tous ces facteurs réunis font que la problématique de la productivité durable des terres agricoles reste entière. Malgré les réformes multiples, le domaine agricole étatique, en particulier, n'est toujours pas mis dans les conditions d'exploitation au service de la sécurité alimentaire du pays. L'incapacité de l'agriculture à répondre à la croissance accélérée de la demande alimentaire, entraînée par l'accroissement démographique, l'urbanisation et la hausse des revenus issus de la redistribution de la rente pétrolière, renforce davantage la dépendance du pays vis-à-vis des marchés agricoles extérieurs notamment pour les produits de consommation de base (céréales et lait). Le recours systématique et massif aux importations alimentaires, rendu possible grâce à l'aisance financière que procure l'exportation des

hydrocarbures, « atténue toujours la perception de l'urgence à l'augmentation de la production locale ». Mais, si actuellement le pays peut se permettre de payer des factures alimentaires élevées, grâce à la rente pétrolière, que sera-t-il des générations futures (Ait-Amara, 2009) ? Jusqu'à ce jour, le pays est enfermé dans une dépendance dangereuse vis-à-vis de l'« or noir ». Vraisemblablement, aucun enseignement n'a été tiré du contrechoc pétrolier de 1986 à cause de « l'amnésie ou l'indifférence des décideurs ».

Références

Ait-Amara H. 2009. *Quel futur alimentaire pour l'Algérie ?* Alger : Éditions Mille-Feuilles. 138 p. (Collection Perspectives).

Amzert M. 1992. De l'eau pour la production à l'eau pour la ville, l'avènement de la vérité des prix dans l'hydraulique algérienne. Thèse de Doctorat en Sciences Economiques : Université Pierre Mendès France, Grenoble (France). 513 p.

Bedrani S. 1981. *L'agriculture algérienne depuis 1966 : étatisation ou privatisation ?* Alger (Algérie) : Office des Publications Universitaires. 414 p.

Bedrani S. 1990. L'expérience algérienne d'autogestion dans l'agriculture. *Cahiers du CREAD,* 01/07/1990, n. 23-24, p. 19-65. Séminaire International sur les Agricultures d'Etat Présent et Avenir, 1990/02/18-20, Sidi-Fredj-Tipaza (Algérie).

Bedrani S. 1995. L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat. In : Allaya M. (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000.* Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 83-99. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 14). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b14/CI960044.pdf

Bedrani S. 2010. Le tournant de 1987 : les conditions de mise en œuvre d'une réforme du secteur agricole. In : Imache A., Bouarfa S., Hartani T., Kuper M. (eds). *La mitidja 20 ans après : réalités agricoles aux portes d'Alger.* Alger : Editions Alpha. p. 39-46.

Benhouria T. 1980. *L'économie de l'Algérie*. Paris : François Maspéro. 441 p.

Benissad M.E. 1991. *La réforme économique en Algérie : l'indicible ajustement structurel.* Alger (Algérie) : Office des Publications Universitaires. p. 159

Benissad M.E. 2004. *Algérie : De la planification socialiste à l'économie du marché.* Alger : ENAG. 283 p.

Bessaoud O. 1994. L'agriculture en Algérie : de l'autogestion à l'ajustement (1963-1992). In : Jouve A.-M. (éd.). Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée. Montpellier : CIHEAM, 1994. P.89-103, Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et recherches ; n°8. [Enligne.] http.//www.CIHEAM-Options Méditerranéennes./ L'agriculture algérienne.

Bessaoud O. 1994. L'agriculture en Algérie : de l'autogestion à l'ajustement (1963-1992). In : Jouve A.-M. (ed.). *Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 89-103. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 8). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b08/CI950540.pdf

Boukerrou S. 2007. Rente foncière et structures agraires dans les pays dits sous-développés. Le cas de l'Algérie. Thèse de Doctorat d'Etat en Economie : Université Mentouri,

Constantine (Algérie). 334 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://bu.umc.edu.dz/theses/economie/BOU455.pdf

Chabane M. 2011. Agriculture, rente et développement, De l'histoire à la prospective. Le cas de l'Algérie. Thèse de Doctorat en Économie : Université de Rennes2 (France). 738 p.

Chaulet C. 1987. *La terre, les frères et l'argent : stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962 : 3 tomes.* Alger : Office des Publications Universitaires. 1197 p.

Cöte M. 1996. *L'Algérie, espace et société*. Paris : Masson. 253 p.

Djenane A.M. 1985. La restructuration du secteur agricole d'Etat : discours et pratiques. Mémoire de Magister en Théorie Economique : Université d'Alger (Algérie). 335 p.

Goumeziane S. 1994. *Le mal algérien : économie politique d'une transition inachevée 1962-1994*. Paris : Fayard. 307 p.

Hamadache H. 2010. *Rente pétrolière et évolution du secteur agricole en Algérie : syndrome hollandais et échangeabilité*. Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. 116 p. (Master of Science, n. 103). http://www.iamm.fr/ressources/opac_css/doc_num.php?explnum_id=3488

Henni A. 1991. *Economie de l'Algérie indépendante.* Alger : ENAG, 159 p.

Imache A., Bouarfa S., Hartani T., Kuper M. (eds.). 2010. *La mitidja 20 ans après : réalités agricoles aux portes d'Alger.* Alger (Algérie) : Editions Alpha. 278 p.

Mesli M.E. 1996. *Les vicissitudes de l'agriculture algérienne. De l'autogestion à la restitution des terres de 1990*. Alger : Dahlab. 222 p.

Pluvinage J. 1990. La réorganisation des exploitations (1987). *Les cahiers du CREAD, n.* 23-24, 3e et 4e trimestre 1990.

Stora B. 2004. *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance. 1. 1962-1988.* 4 ed. Paris (France) : La Découverte. 125 p. (Repères, n. 316).

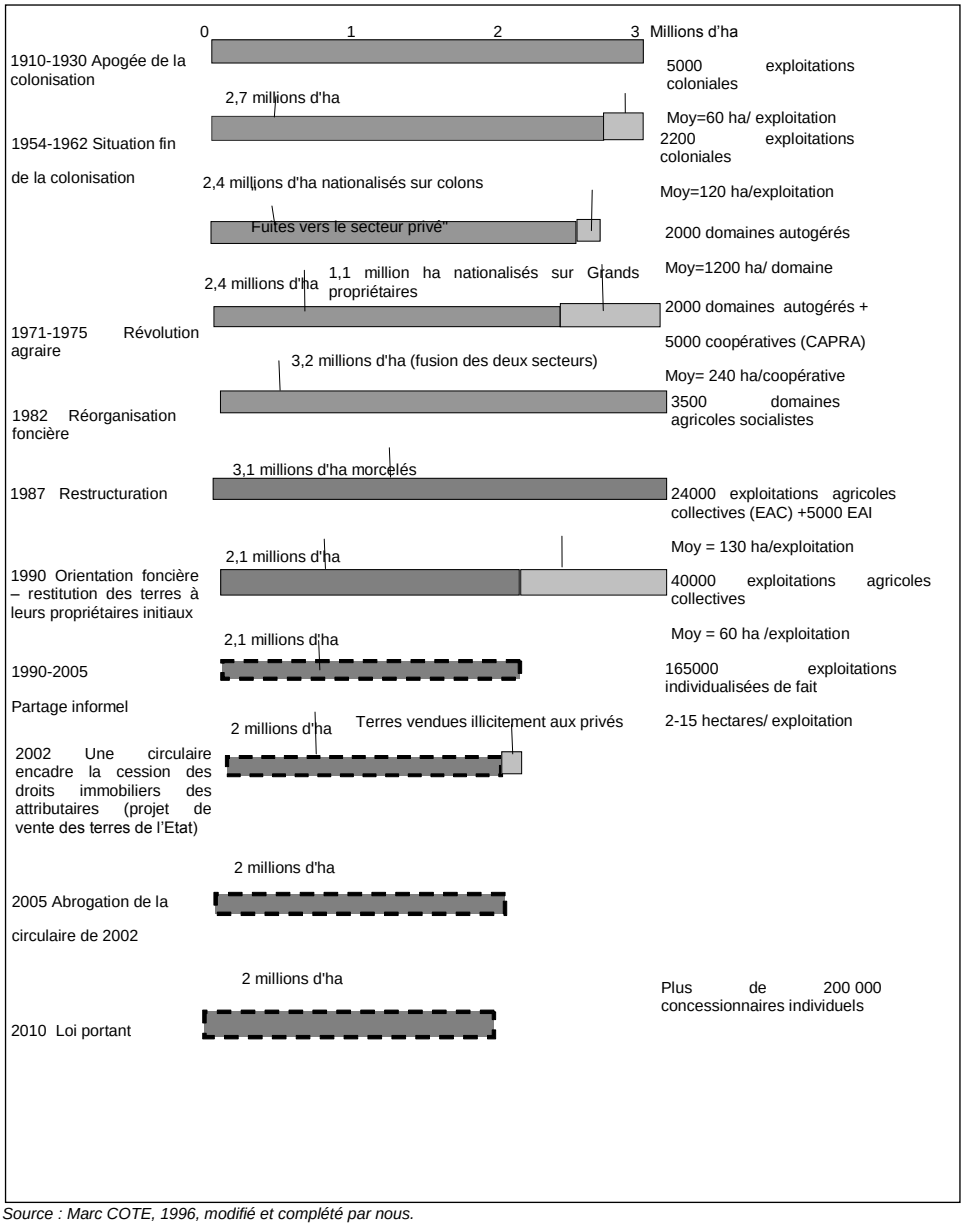
Annexes

Annexe n°1. Evolution de la part des secteurs privé et public de l'agriculture en comparaison au secteur des hydrocarbures dans la VA, 1974-2005 (valeur exprimé en pourcentage)

	1974		1984		1995		2005	
	public	**privé**	**public**	**privé**	**Public**	**Privé**	**public**	**Privé**
Agriculture	25,3	74,6	16,3	83,6	1	99	0,16	99,84
Hydrocarbure	81,6	18,3	77,9	22	99,6	0,4	91	9
Toutes les activités	58,5	41,4	70,8	29,1	55	45	58	42

Source : Données ONS, citées par Hamadache (2010), p.76

Annexe n°2. Evolution du domaine foncier agricole étatique : des statuts sans cesse remis en cause



Source : Marc COTE, 1996, modifié et complété par nous.

Annexe n°3. Les prix à la production et à la consommation des fruits et légumes, au mois de novembre 1978

(Source : Djenane A., 1985, p.68)

produits	Prix à la production (décret) *(1)*	Prix national consommation			*(2)/(1)* En *(%)*
		Moyen *(2)*	minimum	maximum	
Pomme de terre	1,10	3,25	3,00	3,50	295,5
Carotte	0,90	3,35	2,50	4,00	444,4
Chou	0,80	5,20	3,00	6,00	372,2
Fenouil	1,40	5,65	5,00	6,00	403,6
Navet	0,90	2,65	2,00	4,00	290,4
Oignon	0,75	3,60	2,50	6,00	480,0
Tomate	1,10	4,40	2,50	6,00	400,0
Courgette	1,25	5,15	3,00	8,00	412,0
Mandarine	0,60	3,40	2,25	5,00	566,7
Orange	0,60	3,20	2,00	5,00	533,3
Pomme	1,55	13,80	7,80	18,00	890,3
poire	1,80	16,00	14,00	18,00	888,9

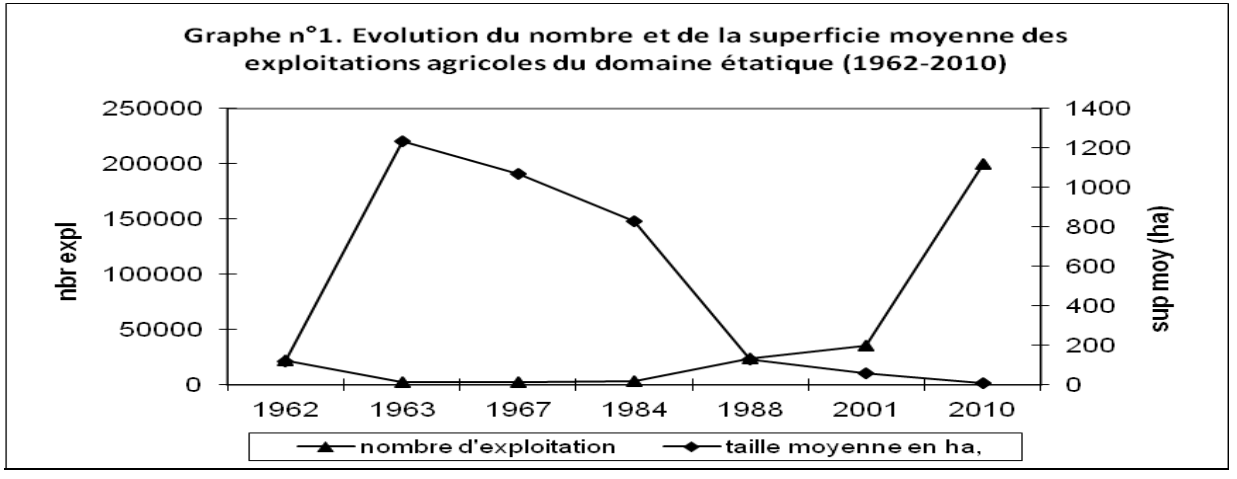
Annexe n°4. Montant des redevances (Dinar) à l'hectare pour les EAI / EAC *

(unité : Dinar algérien, source : Lois de finances 1989 et 1994 - JORA)

Zone de potentialité agricole	**1989**		**1994**	
	Catégorie de terres		Catégories de terres	
	Irrigué	**Sec**	**Irrigué**	**Sec**
A	1 200	720	7 500	1 250
B	900	540	5 625	937
C	480	288	2 981	497
D	120		375	

Note (*) : à partir du 1° janvier 1994, les agriculteurs produisant des cultures dites "stratégiques" (céréales, légumes secs) paient une redevance diminuée de 50 %.

Annexe n°5. Fractionnement des terres du domaine étatique



Notes

[1] L'endettement devenu de plus en plus pesant est dû au recours massif aux crédits extérieurs, dont les taux d'intérêt étaient souvent élevés, pour financer les projets industriels et surtout la mise en œuvre du plan de valorisation des hydrocarbures (VALHYD) depuis les années 1970.

[2] Il ne faut pas oublier le phénomène de corruption généralisée qui constitue un autre handicap pour l'investissement productif.

Le partenariat public privé comme un nouveau mode de gestion du foncier public agricole

Lahcen Ahouate

Direction Provinciale de l'Agriculture Rabat-Salé

Zineb Tamehmacht

Agronome, consultante indépendante, Maroc

Résumé : Le recours aux Partenariats Public Privé (PPP) constitue un outil de gestion pour faire face à la contrainte budgétaire du pays et assurer l'optimisation des ressources publiques. En 2004, l'opération PPP autour des terres agricoles a été lancée, mettant en location le domaine privé de l'Etat, auparavant géré par des sociétés Etatiques, dans le but de valoriser le patrimoine foncier, promouvoir les investissements nationaux et étrangers, développer les principales filières agricoles et créer l'emploi en milieu rural. La superficie touchée par cette opération représente 100 000 hectares mobilisant 22 milliards de Dirhams (DH) d'investissements. Ce montant est réparti à raison de 13 milliards de DH pour l'amont agricole et 9 milliards de DH pour le secteur de l'agro-industrie prévoyant la création de près de 60 000 emplois permanents. Cette perspective de développement des PPP est soutenue par le Plan Maroc Vert qui projette de mobiliser plus de 700 000 Ha à l'horizon 2020 avec une ouverture prévue sur les terres collectives et autres types de foncier. Le bilan de cette opération est jugé probant. Toutefois, les spécificités et les incertitudes liées au long terme des contrats exigent le renforcement de l'environnement juridique et institutionnel, incitatif en matière de transparence, simplification des procédures, réduction des délais de passation des terrains, maitrise des risques et des coûts potentiels, suivi-évaluation et formation des compétences PPP au sein des commissions et des institutions.

Mots clés. Partenariat Public Privé - Statuts Fonciers - Terres Agricoles- Domaine Privé de l'Etat - Gestion déléguée des services publics –Plan Maroc Vert – Maroc

Title. Private Public Partnership, a new way of managing public agricultural land

Abstract. *The Private Public Partnership (PPP) concept as a management tool helps face public funding constraints and ensures optimization of public resources. Launched in 2004, the agricultural landholding PPP consists in leasing state owned agricultural land out to private national or foreign operators under a long term lease. The aim is to increase the value of the state land, to boost investment, to develop the main agricultural value chains, and to create employment in rural areas. A total area of 100,000 hectares is involved, draining an investment of 22 billion DH, 13 billion DH of which will go to the agricultural sector. The remaining 9 billion will go to the agro-industrial sector. This operation will generate about 60,000 permanent jobs. The Moroccan Green Plan extends the PPP operation by using 700,000 Ha state farmland to implement agricultural investment projects by 2020 along with planned expansion to collective and other types of landholdings. The results of PPP are judged to be encouraging but the strengthening of the legal and institutional framework needs to continue to guarantee the specificity of the PPP, the transparency and simplification of the procedures involved, to reduce the delay before the landholding is taken over by the operators, to control the risks and potential costs need and to introduce monitoring and evaluation and training of PPP staff in both commissions and institutions.*

Keywords. *Private Public Partnership - Landholding Statutes - Farmland – State Private Domain - Delegation of public services management – Green Morocco Plan - Morocco*

Introduction

Le secteur agricole joue un rôle déterminant dans les équilibres macro-économiques au Maroc. Il supporte une charge sociale importante du fait qu'il constitue la source de revenus pour 80% des 14 millions de la population rurale.

En mai 2008, une nouvelle stratégie baptisée « Plan Maroc Vert » (PMV) a été lancée par le souverain marocain. Cette stratégie vise à redonner au secteur un rôle moteur dans le développement économique et social à travers la mise en valeur de l'ensemble du potentiel agricole territorial et à rompre avec l'image de cette agriculture duale opposant un secteur moderne à un secteur traditionnel et vivrier.

Cette stratégie prévoit dans ses fondements la promotion de l'investissement privé avec l'objectif de drainer un investissement annuel de 10 milliards de Dirhams (DH), le développement de systèmes de partenariat et d'approche contractuelle pour la mise en œuvre du PMV assurant la souplesse des mécanismes de mobilisation des ressources nécessaires.

Dans le 7éme fondement du PMV, la préparation de la refonte du cadre sectoriel s'impose autour de plusieurs axes transversaux, notamment le foncier. Cette politique vise à mettre en gestion privée les terres publiques, favoriser l'environnement cadre du Partenariat Public Privé (PPP) et renforcer les réformes structurelles liées à l'immatriculation et l'enregistrement.

Pour ceci, le PMV prévoit la réalisation d'un investissement d'environ 100 Milliards de DH sur la période 2010-2020 et d'attirer des investissements privés autour d'une offre qui représente plus de 15OO projets répartis autour des deux piliers de base de cette stratégie.

Cependant, la réalisation du PMV reste confrontée à différentes problématiques, notamment celles liées au système foncier. En effet, en plus des contraintes du sous financement et du faible investissement (faiblesse du niveau d'implication du système bancaire au financement agricole, moins d'1/5 d'agriculteurs seulement ont accès aux crédits bancaires), de la faiblesse de la subvention qui n'est que de l'ordre de 8% par rapport au revenu agricole contre 30% à 70% dans d'autres pays (Agence du Développement Agricole, 2008), le secteur agricole se heurte à la complexité du système foncier, entrave majeure à l'investissement et à la modernisation du secteur. Ce foncier est caractérisé par la multitude des régimes, le morcellement excessif en plus du faible taux d'immatriculation qui ne dépasse pas 30%.

I - Diversité des statuts fonciers au Maroc

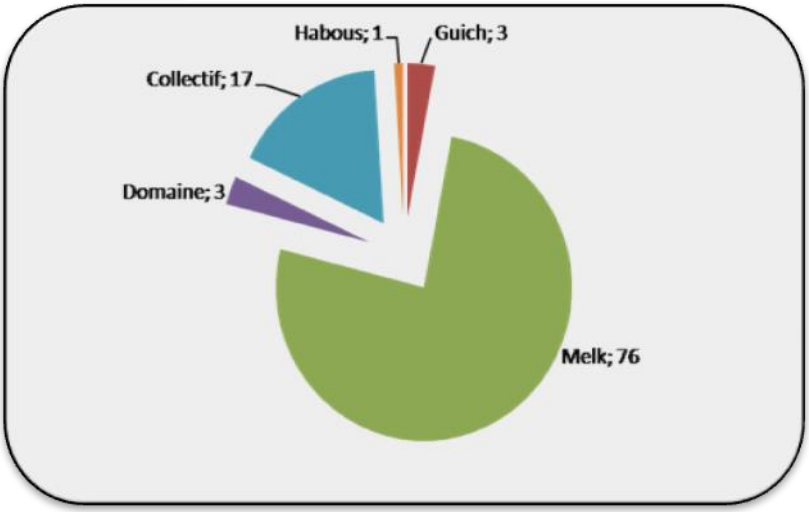
L'espace foncier marocain est caractérisé par la diversité des statuts qui, sur le long terme, freinent l'entreprise d'investissement. Comme illustré dans la figure 1, 76% des terres sont régies par le statut *Melk* (propriétés privées individuelles appartenant à des particuliers). Ce mode de propriété est confronté aux problèmes de morcellement et à l'indivision (Daoudi, 2011).

Les terres collectives (appartenant à des collectivités) et les terres *Guich* (concédées aux tribus contre un service à caractère militaire), qui occupent respectivement 17% et 3 % de la SAU, connaissent un démembrement du droit de propriété du fait que les ayants droit n'ont qu'une jouissance précaire. Contrairement aux terres *Melk*, ces terres sont confrontées à des contraintes par rapport à leur mobilité puisqu'elles ne peuvent être ni vendues ni cédées, ni servir de garantie pour les prêts hypothécaires. Elles sont ainsi inaliénables, imprescriptibles et insaisissables avec des restrictions au droit de location (Banque Mondiale, 2008).

Les terres *Habous* quant à elles, représentent 59 000 Ha et font l'objet d'une location de courte durée. Ces terres ont un régime purement religieux. Le terme *habous* est un acte légal de mise à disposition d'une donation au service d'une action pieuse.

Enfin, les terres domaniales possédées par l'Etat représentent 270 000 Ha, soit 3% de la SAU.

Figure 1. Les statuts juridiques des terres



Source : Le système foncier au Maroc, une sécurité et un facteur de développement durable au milieu urbain et rural, M. M'hassni, M. Fejly et H. Khalali, 2003

La constitution du domaine privé de l'État remonte à la période du protectorat. Il a été constitué par les terres acquises à l'État par expropriation, confiscation et séquestre. Il a été réalimenté à l'Indépendance à travers la récupération progressive de terres (Bouderbala, 1999) par l'Etat constituées par :

- Près de 20 000 Ha confisqués aux personnes frappées d'indignité nationale pour avoir soutenu la politique française dans les dernières années du protectorat. Une grande partie de ces terres a été restituée à leurs propriétaires après la décision d'amnistie de novembre 1963 ;
- Près de 30 000 Ha des terres collectives aliénées en perpétuelle jouissance ;
- Des terres de colonisation officielle récupérées dans le cadre du dahir du 26 septembre 1963, d'une superficie de 251 972 Ha ;
- Près de 376 788 Ha des terres de colonisation privée selon un recensement déclaratif de ces terres, réalisé au 31 mai 1965 dans le cadre du dahir du 2 mars 1973.

A l'indépendance, les terres de colonisation récupérées, ont été partiellement distribuées dans le cadre de la réforme agraire (dahir n°1.72.277 du 29 décembre 1972) et partiellement placées en gestion par des entreprises publiques agricoles : Société de Gestion des Terres Agricoles (SOGETA), Société de Développement Agricole (SODEA) et Société Nationale de Développement de l'Elevage (SNDE).

II - Partenariat public-privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat

1. Historique

Ce partenariat a démarré en 2004 dans le cadre de la libéralisation de l'économie nationale. Il consiste à mettre le foncier agricole à la disposition des investisseurs dans l'objectif de drainer les investissements nationaux et étrangers.

Il faut rappeler que les premiers PPP se sont développés dans les années 1980 à travers la gestion déléguée des services publics particulièrement dans les secteurs du transport, de l'eau et de l'électricité (Beaussé et al., 2012).

Sur le plan juridique, la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics a été adoptée en 2006 (L'économiste, 2012). Ce nouveau cadre légal apporte plus de garantie aux opérateurs nationaux et étrangers, en matière de transparence, d'égalité d'accès et de partage des risques (Tazi, 2013).

Sur le plan institutionnel, le dispositif est constitué de la Commission Interministérielle, présidée par le Premier Ministre et ayant pour mission l'étude des propositions, de la Commission de Partenariat, de Comités d'experts-représentants de plusieurs Ministères et de la Commission de Partenariat placée sous la présidence du Ministre de l'Agriculture, chargée de l'évaluation des offres sur la base de l'étude des comités d'experts.

La cellule de coordination des PPP mise en place au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) en 2011 a pour mission l'assistance technique et juridique, le suivi des projets PPP et la coordination avec les différents départements ministériels.

Initialement, l'opération PPP autour des terres agricoles est intervenue dans le cadre de la restructuration des sociétés d'Etat : la société de Développement Agricole (SODEA) et la Société de Gestion des Terres Agricole (SOGETA) qui souffraient de situations financières structurellement déséquilibrées et déficitaires. L'opération a été conduite par la SODEA suite au contrat de restructuration passé entre elle et l'Etat et cette dernière et à la décision du ministre de l'Agriculture du 7 mai 2007.

Avec le lancement du PMV, une approche innovante a été adoptée. Elle consiste à orienter ce partenariat vers l'appui à la réalisation des projets prévus par le PMV, notamment en matière d'agrégation. L'extension de ce mode de gouvernance par le PMV prévoit ainsi la mobilisation de plus de 700 000 Ha à l'horizon 2020 pour la réalisation des projets d'investissement dans le secteur agricole avec une ouverture élargie sur les terres collectives et autres types de foncier.

L'Agence de Développement Agricole (ADA) dont la mission est la recherche et la mobilisation du foncier pour l'extension des périmètres agricoles, la promotion des investissements agricoles et la mise en œuvre des partenariats avec les investisseurs, a été alors désignée en décembre 2009 pour conduire ce partenariat et assurer le suivi de la réalisation des projets convenus.

A travers ce partenariat, comme cela a été souligné par Belqat S. (2010), l'Etat s'est fixé comme objectifs :

- Une meilleure valorisation du patrimoine foncier géré par les sociétés étatiques ;
- L'encouragement de l'investissement dans le secteur agricole à travers la mobilisation de capitaux privés nationaux et étrangers ;

- La contribution à la mise à niveau des principales filières agricoles (agrumes, olivier, rosacées, vigne, maraîchage, élevage, production de semences certifiées etc..) ;
- La sauvegarde de l'emploi existant et la création de nouveaux emplois.

2. Le déroulement de l'opération

Les investisseurs intéressés par le partenariat ont le choix entre trois types de projets :

- Petits projets agricoles (PPA) à réaliser sur des terrains d'une superficie inférieure ou égale à 20 Ha.
- Moyens projets agricoles (MPA) à réaliser sur des terrains d'une superficie variant de 20 à 100 Ha.
- Grands projets agricoles (GPA) à réaliser sur des terrains d'une superficie supérieure ou égale à 100 Ha.

La durée de location est de 17 ans à compter de la date d'entrée en vigueur pour les projets portant sur les cultures annuelles. Elle est de 25 années pour les projets portant sur l'élevage. Elle atteint 40 années pour les projets à dominance de plantation arboricole, viticole et forestière et les projets intégrant des infrastructures agro-industrielles.

Le montant du loyer varie entre 3000 et 4000 DH/Ha pour les terres irriguées, alors qu'il se situe entre 1500 et 2000 DH/Ha pour le *Bour* (non irrigué) favorable et entre 700 à 800 DH pour le Bour défavorable.

Le cahier des charges élaboré pour cette opération prévoit trois types de cautions à fournir par les candidats retenus. La première fait partie du dossier administratif et vise à sécuriser la soumission. Elle est de 100 000 DH pour les grands projets, 20 000 à 90 000 DH pour les moyens projets et 10 000 pour les petits projets. La deuxième caution vise à sécuriser la redevance locative. Elle est équivalente au montant annuel exigé. La dernière caution est relative à l'investissement. Elle est de l'ordre de 5 % du capital à mobiliser pour les grands projets et de 2,5 % pour les moyens et les petits projets.

Il est à signaler qu'il est exigé des candidats individuels de constituer une société de droit privé marocain.

Avant 2008, les critères d'attribution des exploitations agricoles portaient sur le niveau des investissements et des emplois créés. Avec le lancement du PMV, des critères liés à l'agrégation ont été ajoutés.

Une fois l'adjudicataire connu, ce dernier est appelé a accomplir les conditions suspensives dans un délai de 30 jours. Une convention de partenariat est alors signée entre ce dernier et l'administration.

3. Les résultats des trois premières tranches

Le foncier mobilisé dans le cadre de ce partenariat constitue une opportunité appropriée pour mettre en œuvre des projets d'agrégation du fait que les unités de production proposées peuvent constituer des fermes centrales (nucleus farm) autour desquelles peuvent être agrégés les agriculteurs avoisinants.

Comme illustré dans le tableau 1, la superficie mobilisée dans le cadre des trois premières tranches du partenariat public-privé autour du domaine privé de l'Etat, représente près de

100 000 Ha, répartis sur plus de 540 projets. Les investissements mobilisés ont dépassé 24 Milliards de dirhams et les emplois générés tournent autour de 60 000 emplois.

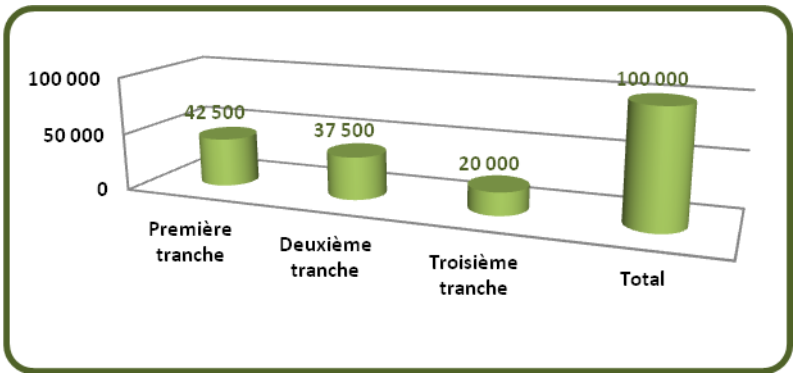
Tableau 1 : Données sur les trois premières tranches du Partenariat public-privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat

	Première tranche	Deuxième tranche	Troisième tranche	Total
Superficie (Ha)	**42 500**	**37 500**	**20 000**	**100 000**
Nombre de projets	**165**	**131**	**260**	**556**
Investissements (Milliards DH)	**4,5**	**10**	**10**	**24,5**
Emplois créés	**15 000**	**20 000**	**20 000**	**59 500**

Source : Rapport d'étape, PMV 2008-2011, MAPM

Ces résultats sont illustrés par la figure 2, ci-dessous :

Figure 2. Superficies mobilisées dans le cadre des trois premières tranches du PPP autour du domaine privé de l'Etat (Ha)



Source des données : Rapport d'étape, PMV 2008-2011, MAPM

Selon l'Agence de Développement Agricole (ADA), chargée du pilotage de l'opération depuis 2009, les prévisions ont été atteintes et les résultats réalisés ont été jugés positifs.

Le tableau 2 résume l'impact de la gestion par le secteur privé, des terres agricoles de l'Etat attribuées lors de la première tranche, sur les différentes filières :

Tableau 2 : Les résultats par filière de la première tranche du Partenariat public-privé autour des terres agricoles du domaine privé de l'Etat

Filières (Ha)	Prévisions (1)	Réalisations (2)	(2) / (1) en %
Agrumes	**5 719**	**7 700**	**135**
Olivier	**4 996**	**5 750**	**115**
Vignes	**3157**	**2440**	**77**
Rosacées	**1416**	**1650**	**117**
Unités agro-industrielles (Unités)	**142**	**28**	
Irrigation localisée	**21 057**	**Soit 51 % de la superficie attribuée**	

Source : Rapport 2011 de la cour des comptes (p.2).

La participation étrangère a été de 225 offres pendant les deux premières tranches. Elle a connu une nette baisse pendant la troisième tranche où elle n'était que de 60 offres (4 projets ont été adjugés à trois Espagnols et à un Italien) (L'Economiste, 2011).

Selon le rapport annuel de la Cour des Comptes 2011, cette opération du partenariat qui a touché près de 100 000 Ha de terres agricoles du domaine privé de l'Etat a enregistré des impacts positifs sur le plan économique et social. Il a permis d'assainir la dette de ces sociétés qui était de l'ordre de 2,4 Milliards de DH, avec des déficits annuels de près de 300 millions de DH constituant une contrainte budgétaire pour l'Etat en raison des aides accordées pour combler ces déficits. Les redevances locatives génèrent à l'Etat près de 160 millions de DH.

Cependant, ce même rapport de la Cour des Comptes a relevé quelques observations :

- L'absence d'orientations stratégiques de l'opération du partenariat.
- Une gouvernance marquée par la multiplicité des intervenants et un chevauchement de leurs compétences dans le déroulement de l'opération.
- L'existence d'un certain nombre d'omissions et d'ambigüités dans le cadre juridique régissant l'opération du partenariat constitué par des textes à caractère général (contrats de restructuration de la SODEA et la SOGETA, la circulaire du Premier ministre n°2/2007) et les règlements et les conventions du partenariat.
- Une carence administrative et un manque de suivi et de contrôle des réalisations des investissements contractuels puisque la commission administrative de suivi n'a été établie qu'en juin 2011, soit 7 ans après le démarrage, en 2004, des PPP autour des terres agricoles. Cette commission, chargée du suivi et de la vérification des réalisations a été désignée conjointement par décision des ministres de l'agriculture et des finances le 15 juin 2011 (Rapport de la Cour des Comptes, 2011).
- La Cour des Comptes dans son rapport 2011, souligne ainsi la nécessité de renforcer le suivi évaluation, d'établir un manuel de procédures formel décrivant avec précision les compétences des commissions PPP et de procéder à des études d'évaluation d'impact des PPP autour des terres agricoles sur le développement du secteur.

Par ailleurs, certaines carences sont relevées au niveau de la maîtrise des délais de passation des terrains aux opérateurs. Aussi, le maintien du personnel permanent des anciennes sociétés étatiques imposé aux opérateurs privés a été jugé, par certains, comme une limitation dans le choix de nouvelles compétences recherchées.

Conclusion

De manière générale, la réussite de la démarche PPP ne peut être atteinte que dans un environnement juridique, institutionnel et financier évolutif, incitatif et adapté aux spécificités des secteurs et aux exigences des acteurs privés, en termes de transparence et de concurrence, de maitrise des risques potentiels (Tazi, 2013) et des délais, de modes de passation et de simplification des procédures, assurant les bonnes conditions d'exécution des contrats, de mise en œuvre des projets et de développement de mécanismes de suivi et d'évaluation de la qualité des opérations.

Si les PPP permettent de mettre à profit l'expertise du secteur privé, le développement des compétences PPP au sein des entités étatiques est fondamental en vue d'accompagner l'opération PPP dans les meilleures conditions.

Aussi, la création d'un site web (***pppterresagricoles.ma*)** adapté, avec une page « ***Voix de l'investisseur »*** serait une plateforme d'information et d'échange public-privé, qui se doit d'enrichir le débat sur la problématique des PPP autour des terres agricoles et sur les voies d'amélioration du dispositif administratif et juridique et d'identification des besoins. Cet échange public-privé, renforcé par la coopération effective de l'ensemble des acteurs, contribuerait assurément à la production d'un guide méthodologique pratique et opérationnel, capital pour mener à bien les prochaines opérations PPP, notamment celles des terres domaniales et collectives.

Références

Agence du Développement Agricole (Maroc). 2008. *Fondements du PMV [Plan Maroc Vert]*. Rabat : MAPM.

Banque Mondiale. 2008. *Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc. Volume I. Héritage et structures foncières au Maroc : des contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc. Rapport No. 49970-MA*. Banque Mondiale.

Beaussé N., Gonnet M. 2012. *Partenariats Public-Privé en Méditerranée. État des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'Est de la Méditerranée*. Paris : Institut de Prospective Économique du monde Méditerranéen (IPEMED)**.**

Belqat S. 2010. *Le Partenariat Public-Privé (PPP) : nouveau mode de gestion et de financement des projets au Maroc*. Communication au Troisième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public, Tunis, 7 et 8 octobre 2010.

Bouderbala N. 1999. Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc. In Jouve A.-M., Bouderbala N. (eds.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, p. 47-66. (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36).

Cour des Comptes (Maroc). 2011. *Rapport annuel 2011***.** Rabat : Cour des Comptes**.**

Daoudi A. 2011. La régulation foncière au Maroc. In: Elloumi M., Jouve A.-M., Napoléone C., Paoli J.C. (eds.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM. p. 63-72. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66).

L'Economiste. 2011. Partenariat public-privé autour des terres agricoles. La 4ième opération pour septembre prochain*. L'Economiste* [Maroc], n. 3575, 18 juillet 2011.

L'Economiste. 2012. Partenariat public-privé : il ne manque plus que la loi. *L'Economiste* [Maroc], n. 3761, 12 avril 2012**.** http://www.leconomiste.com/article/893278-partenariat-publicpriv-il-ne-manque-plus-que-la-loi

MENA-OECD Investment Programme. 2008. *Investment Policy and Promotion*. Meeting of Working Group 1 & 2, Partenariat Public Privé, Paris, 28-29.Octobre 2008.

M'Hassni M., Feljy M.,Khalali H. 2003. Le système foncier au Maroc. Une sécurité et un facteur de développement durable, en milieu urbain et rural. 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco, December 2-5.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (coord.). 2008 ? Aménagement rural. 9 p. http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/countr/morocco/ruraldevelopment.pdf

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime . 2011. *Situation de l'agriculture marocaine*. Rabat : MAPM. 204 p. (Situation de l'agriculture marocaine, n. 9).

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, **Banque Mondiale**. **2011.** *Plan Maroc Vert : analyse cadre des impacts sociaux et sur la pauvreté et des risques de mise en œuvre. Document de synthèse*. Rabat : MAPM, Banque Mondiale. 30 p.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime. **2008 ?***. Le Plan Maroc Vert : rapport d'étape 2008-2011*. Rabat : MAPM. 103 p.

Sabib B. 2012. Partenariat public/privé : le projet de loi manque de clarté. *L'Economiste* [Maroc], n. 3934, 21 décembre 2012. http://www.leconomiste.com/article/901752-partenariat-publicpriv-le-projet-de-loi-manque-de-clart

Tazi S.M. 2013. *Partenariat Public Privé : cadre de développement*. Rabat : Ministère de l'Economie et des Finances, Direction des Entreprises Publiques.

Albanie : les dédales de la réforme foncière post-communiste
Une approche par le terrain.

Claire Bernard*, Oriane Crouteix*, François Lerin*, Ruben Lopez*, Arsen Proko**

(*) CIHEAM Montpelier

(**) Université Agricole de Tirana

Résumé. En Albanie, le processus de dévolution des forêts et des pâturages entrepris dès la fin des années 1990 n'est pas encore terminé. Théoriquement, il s'agissait de transférer la gestion et la propriété de 60 % des terres forestières et des pâturages du niveau national vers les unités administratives locales (UAL). Cependant, la mise en œuvre sur le terrain de ce processus national atteste d'une chronologie extrêmement complexe, source de confusion pour de nombreux acteurs. Nous proposons ainsi trois clefs de lecture (gouvernance, *design* institutionnel, droits de propriété) afin de déconstruire la complexité de ce processus et d'identifier les incertitudes ainsi créées en termes de responsabilité de gestion et droits d'usages sur ces territoires. Il s'agira ensuite de comprendre comment ce processus interagit au niveau local, à travers l'étude de cas de trois communes du nord de l'Albanie, dans le district de Lezhë. Nous adopterons une analyse systématique des pratiques et usages qui caractérisent les forêts et pâturages à l'échelle villageoise, afin de mettre en avant des usages multiples, sur des espaces qui se superposent et s'entrecroisent, en fonction de la ressource considérée. Nous montrerons également comment ces différents niveaux de pratiques ne mobilisent pas les mêmes logiques d'action, ni les mêmes échelles de décision et appellent à une triple relecture des enjeux du processus national de dévolution.

Mots-Clefs. Albanie - Forêt et Pâturages - Multifonctionnalité - Dévolution - Durabilité - Droits de propriété - Institutions

Title. In the maze of the Albanian post-communist land reform. An approach from the field

Abstract. *In Albania, the process of devolution of forests and pastures began in the late 1990s and is not yet complete. Theoretically, the challenge is to transfer management and property rights of 60% of forest and pasture lands from the national level to the local government units (LGUs). However, the implementation of this national process at the local scale revealed an extremely complex chronology, which is confusing for many actors. As a key to understanding, we broke the complexity down into three intertwining processes (legal, political and administrative) that are de facto the cause of many uncertainties in management accountability and property rights over forests and pastureland. Next we examined how the implementation of the devolution process is linked with local uses and village practises. Rather than simple dualism, which would set local tradition against modern legislation, we propose to go beyond the diversity of local situations versus the need for a common legal framework at national level, to promote embedded local initiatives and pilot projects to test the iterative national institutional design for forestry management.*

Key-Words. *Albania - Forests and pastures - Multi-functionality - Devolution - Sustainability - Property rights – Institutions.*

Introduction

L'Albanie est sans aucun doute, le pays européen qui a connu la plus grande amplitude de réformes foncières au cours du XXème siècle. Ce nouvel Etat, créé en 1912, a connu, plus tardivement que ses voisins, les réformes foncières et cadastrales dans le courant de ces premières décennies du siècle : abolition des *çiflig*s[1] et expropriation des grands propriétaires religieux et féodaux, stabilisation de la propriété étatique, distributions paysannes par les réformes agraires des années 1920-1924 et celle du 13 avril 1930, etc. Ce mouvement a été interrompu par la prise du pouvoir par le Parti des Travailleurs d'Albanie (PTA) en 1945 et une marche forcée vers la collectivisation prônée par les régimes communistes dans le cadre de la

« *socialisation des moyens de production* ». A la fin des années 1970, le PTA abouti à une socialisation complète et à une organisation du territoire agricole en quelques centaines d'unités de production - coopératives et fermes d'Etat (Civici, 1997 ; Sjöberg, 1991). Plus encore, une politique drastique d'aménagement du territoire menée de manière systématique à partir des années 1960, pour permettre la mise en valeur de nouvelles terres agricoles, s'est soldée par l'amendement massif des zones humides côtières (Shallari, 2013), mais aussi par la perte significative de surfaces forestières et pastorales (Agolli, 2000). Au-delà de ces changements, l'exploitation productiviste des ressources forestières à des rythmes excédant la régénération des écosystèmes forestiers, a considérablement dégradé le couvert forestier et déséquilibré la structure d'âge des peuplements (Carçani, 1994 ; Proko, 1997).

Lors de l'effondrement du régime, en 1991, la loi sur la terre promulguée dès la première année de transition est tout aussi radicale que l'avait été la collectivisation communiste : une distribution « patrimoniale » égalitaire, rapide – mais nous le verrons, inachevée (Lerin *et al.*, 1997). Cette première redistribution foncière ne concerne que les terres circum-villageoises (*hortus*) et les terres labourables (*ager*), tandis que les espaces de pâturage et les forêts (*saltus et silva*) restent sous contrôle et propriété de l'Etat (Barresi, 1994 ; Bruce, 1999 ; Lemel, 1998 ; Lemel, 2000 ; Stahl *et al.*, 2009). Cependant le délitement des entreprises forestières, la faiblesse des services forestiers d'Etat, l'exploitation illégale massive des investissements publics minimaux dans le secteur forestier mènent à d'importantes dégradations (Bouriaud, 2005 ; Müller and Monroe, 2008). Le bilan environnemental post-transition, qui a maintenant plus de vingt ans, est jugé comme très négatif, les écosystèmes forestiers et pastoraux présentant une situation écologique vulnérable et dégradée (Dida, 2003).

La réponse à ce constat alarmant a été initiée sous pression politique internationale des bailleurs de fonds, par des modifications profondes dans les domaines de la gouvernance territoriale (décentralisation) et de la tenure foncière de ces communs forestiers et pastoraux (dévolution). L'enjeu : déléguer aux collectivités territoriales (communes et municipalités) d'échelle plus grande la propriété et la gestion de ces terres pastorales et forestières afin de permettre une redistribution des revenus tirés de l'exploitation de ces milieux aux utilisateurs directs et d'en garantir la conservation par une meilleure gestion (Kola, 2008).

Sur le terrain, la mise en œuvre de ces processus d'échelle nationale, présente une chronologie extrêmement complexe, voire confuse pour les différents acteurs et ouvre des débats importants sur les évolutions possibles de ce processus toujours en cours. Est-ce que le transfert de droits d'usages aux ayant-droits identifiés comme tels (familles, clans, individus, village), assorti de droits et de devoirs, est suffisant pour garantir une gestion durable de ces territoires ? Est-ce que ce processus doit aller plus loin, jusqu'à la création de droits de propriété sur ces territoires communs, augmentant l'intérêt privé pour la gestion durable de ces ressources ? Est-ce qu'une gouvernance locale, à l'échelon communal, est possible et efficace pour prendre en charge les enjeux de la gestion forestière sur ces territoires dévolus ?

Cette étude propose une approche pratique et pragmatique de la situation. Nous présenterons dans un premier temps une triple clef de lecture du processus de dévolution à l'échelle nationale (gouvernance, design institutionnel, droits de propriété), afin de dissocier des enjeux connexes mais différents qui participent à la complexité voire à l'extrême confusion du récit d'un processus national, entamé il y a plus de quinze ans, à la fin des années 1990, mis en œuvre du haut vers le bas (« *top-down* ») et soumis à d'importantes négociations. Il s'agira de donner à voir des logiques d'actions distinctes mais interdépendantes et d'identifier les facteurs déterminants de leur évolution sur le long terme.

Il s'agira ensuite de comprendre comment ce processus interagit au niveau local, et dans quelle mesure il est à même de prendre en charge les enjeux de développement durable qui lui sont assignés. Nous adopterons une analyse systématique des pratiques et usages qui caractérisent les forêts et pâturages à l'échelle villageoise, afin de mettre en avant des usages multiples, sur

des espaces qui se superposent et s'entrecroisent en fonction de la ressource considérée. Nous montrerons également comment ces différents niveaux de pratiques ne mobilisent pas les mêmes logiques d'action, ni les mêmes échelles de décision et appellent à une triple relecture des enjeux du processus national de dévolution.

I – De la complexité du processus de dévolution des terres pastorales et forestières en Albanie : une triple clef de lecture

Le processus de dévolution au sens strict du terme, désigne le transfert de propriété et de gestion des terres forestières et pastorales, du domaine forestier national vers les communes et municipalités albanaises. L'idée d'un transfert de gestion et/ou de propriété de ces territoires forestiers et pastoraux connexes aux villages, dont les ressources ligneuses et non ligneuses sont essentielles dans le fonctionnement des systèmes agro-sylvo-pastoraux, avait été émise dès le début des années 1990. Partant du constat que la gestion centralisée et productiviste des forêts sous le régime communiste albanais avait entraîné une forte dégradation des écosystèmes et que l'Etat albanais, dans sa nouvelle configuration, n'avait pas les moyens financiers et humains pour assurer la bonne gestion de ces écosystèmes, la décentralisation de la gestion et/ou de la propriété était envisagée comme une solution, plus encore, comme un corollaire de la transition de l'Albanie d'une économie centralisée vers une économie de marché (Naka *et al.*, 2000). Cependant, il restait encore à déterminer le niveau de décentralisation et de prérogatives à attribuer, ainsi que les modalités d'une réforme législative et institutionnelle pour accompagner cette décentralisation de gestion et de propriété des ressources naturelles. Les modalités de ce transfert ont donc été âprement discutées et négociées à ces trois niveaux, qui organisent et structurent la question de la dévolution en Albanie. Une clarification de leurs intrications mais également leurs agendas et priorités différentes permet d'expliquer la configuration actuelle de gestion sur ces territoires et les incertitudes restantes.

1. Gouvernance décentralisée : les communes et municipalités deviennent l'échelon ad-hoc de gestion des forêts et pâturages

A la suite de la chute du régime communiste, l'Albanie entre dans une période dite de « transition » d'une économie planifiée centralisée à une économie de marché. Dans ce contexte, on assiste à une réorganisation générale du secteur public. La priorité est donnée à la décentralisation des structures de gouvernance, de l'échelon national vers les préfectures de région et les communes, au détriment des villages et des districts qui structuraient administrativement le territoire à l'époque communiste (Government of Albania, 1997). Cette décentralisation est ponctuée de plusieurs temps forts. Dès août 1992, sont créés 308 communes et 65 municipalités (Loi n°7608), même si ces nouveaux échelons de gouvernance n'ont pas de réelle autonomie administrative et fiscale. Cependant, ce n'est vraiment qu'à partir de l'entrée de l'Albanie dans le processus de pré-adhésion à l'Union Européenne que les efforts du gouvernent en matière de décentralisation se concrétisent, avec la signature de la *Charte Européenne des Autonomies Locales* en 1998. Ce mouvement de décentralisation est entériné dans la nouvelle Constitution de 1998, qui reconnait le niveau régional (*Qark*) ainsi que le niveau municipal (*Kommuna* et *Bashkia*), comme les échelons de la gestion administrative du territoire. La première *Stratégie nationale de décentralisation* est rédigée en 2000, suivie de la promulgation de la Loi n°8652, sur *l'Organisation et le fonctionnement des institutions locales*, du 31 juillet de la même année. Plus encore, la loi de finance de 2002 octroie une ligne de financement identifiée pour abonder le budget de fonctionnement des communes et municipalités tandis que l'année suivante, le paquet fiscal définit le pouvoir d'imposition des gouvernements locaux (taux de la taxe, assiette, base), leur conférant ainsi une autonomie de

moyens. Le rôle du paquet fiscal dans l'augmentation des revenus des communes a été significatif, même si de nombreuses unités de gouvernement local n'ont pas toujours les moyens de lever l'impôt (Shehu, 2004).

C'est dans ce contexte que les communes et municipalités sont devenues les unités *ad hoc* de gestion des forêts et pâturages transférés au niveau local, même si traditionnellement, l'échelle villageoise reste structurante des pratiques et usages de ces espaces. Ce processus de décentralisation administrative n'est pas définitivement clos et de nouvelles réformes institutionnelles sont actuellement en préparation, prévoyant notamment la réduction du nombre d'unités de gouvernement local. Cependant, en dépit de ces progrès signifiants vers plus d'autonomie, les communes et municipalités n'ont que très peu de moyens humains et financiers pour exercer leurs missions de gestion territoriale et les ressources budgétaires alloués au secteur forestiers sont réduites à la portion congrue. Plus encore, on peut se demander si l'échelon communal est pertinent pour prendre en charge la gestion de ces territoires forestier, lorsque l'analyse stratégique des pratiques locales d'utilisation des ressources et des activités économiques forestières met en lumière des effets structurants infra-communaux aux niveaux des villages ou inversement, extra-communaux, au niveau régional, en ce qui concerne l'organisation de la filière bois (Lopez, 2013).

2. Design institutionnel : le secteur forestier en quête de nouveaux arrangements institutionnels pour porter une politique forestière durable

Plus encore, il est nécessaire de contextualiser le processus de dévolution des terres forestières et pastorales, dans le cadre général d'une réforme institutionnelle et stratégique du secteur forestier en Albanie. La lourde structure d'une administration forestière fortement centralisée, héritée de l'époque communiste, n'était plus tenable dans le contexte budgétaire et économique de la transition *(*Naka *et al*., 2000*)*, tout comme la politique d'exploitation productiviste menée au détriment d'une gestion durable et renouvelable des peuplements forestiers. S'inscrivant dans le mouvement d'ouverture de l'Albanie aux préoccupations environnementales, par la signature des principales conventions internationales en matière de protection de l'environnement dès 1992, et d'inscription des préoccupations environnementales dans la planification stratégique de l'action du gouvernement depuis les années 2000 (Proko *et al.,* 2013), la Stratégie nationale forestière de 2005, la création d'un Ministère de d'Environnement, des Forêts et de la gestion de l'Eau, indépendant du Ministère de l'Agriculture, et la loi forestière n°9385 *Sur les forêts et le service forestie*r, de la même année, constituent un véritable « tournant environnemental » dans la réorganisation du secteur forestier. Dans cette perspective de gestion intégrée de l'environnement, la décentralisation de la gestion forestière est envisagée comme la solution optimale à même de garantir une répartition plus équitable des ressources tirées de l'exploitation forestière, tout en permettant une gestion plus durable des écosystèmes forestiers et pastoraux par les usagers locaux souvent dépendants des ressources ligneuses et non ligneuses de ces territoires (DGFP, 2005).

Il est important ici de souligner le rôle de la Banque Mondiale comme l'un des acteurs principaux de ce processus, qui accompagne les réformes du secteur forestier albanais par deux programmes structurants d'envergure nationale : le programme forestier albanais (*AFP, Albanian Forestry Program – 1996/2004)* et le programme de développement des ressources naturelles (*NRDP, Natural Resources Development Program - 2005/2012*). A travers le volet de foresterie communautaire de chacun de ces deux projets, la Banque travaille au développement d'une gestion communautaire des ressources naturelles (*community based natural resources management*), mise en œuvre à l'échelon des unités de gouvernement local (World Bank, 1996 ; World Bank, 2005). Ces deux projets ont donc financé la création de *Plans de gestion*

forestière pour la quasi-totalité des communes et municipalités albanaises, afin d'assurer la gestion durable des ressources transférées à l'échelon communal. Ils ont également permis la création d'*Associations d'utilisateurs de la forêt et des pâturages* locales*,* structurées aux niveaux régional et national, contractualisées par les communes, en charge de la réalisation des travaux de coupe et de l'exploitation des ressources forestières par les utilisateurs finaux (villageois et ayant-droits), dans le cadre fixé par le *Plan Opérationnel*, une déclinaison annuelle du *Plan de gestion forestière* communal.

En parallèle de ces deux projets structurants, l'administration forestière se redéploye autour d'une configuration réduite de sa Direction générale des Forêts et Pâturages (DGFP) qui conserve toutefois des Services forestiers au niveau des districts, mais dont une partie des compétences de gestion et d'administration est transférée à la commune, d'après la D*écision du Conseil des Ministres* de 2008, amendant la loi forestière de 2005, *Sur la définition des procédures et des critères d'administration des forêts communales*. La création de Services de vulgarisation en 2011 (*extension services*), chargés d'apporter un soutien technique aux communes et municipalités dans la gestion de leur domaine forestier et pastoral, permet également d'articuler les missions de conseil et de contrôle de l'administration forestière, à la gestion décentralisée (*via* les communes et les associations d'usagers des forêts et des pâturages), sur la base des plans de gestion communaux.

Cependant, de nombreuses réserves peuvent être formulées à l'endroit de la mise en œuvre effective et de l'efficacité environnementale de cette gestion communautaire des ressources naturelles, initiée par un processus *top-down* et encadrée tout à la fois par les services forestiers nationaux et des communes et municipalités (Sikor, 2006 ; Sikor *et al.*, 2009 ; Stahl, 2010). Ce sont finalement trois modèles institutionnels de gestion forestière qui sont en discussion actuellement : un modèle de gestion communale, communautaire et étatique. Sans être nécessairement contradictoires, ces trois idéaux – types de gestion forestière ont besoin d'être explicités et tranchés (Bernard *et al*., 2014) En attendant, les désajustements en termes de responsabilités de gestion ouvrent la porte à des stratégies de prédation sur les ressources forestières et pastorales et les incertitudes poussent à une renégociation du statut foncier de ces territoires, d'une propriété publique et une gestion communautaire, vers une appropriation et une gestion privée des ressources.

3. Des biens publics à la propriété privée : la question foncière saisie par une réinterprétation des droits d'usages en droits de propriété privée

Ainsi, les anticipations sur droits de propriété des territoires forestiers et pastoraux ont donné à la question foncière une dimension omniprésente, prenant le pas sur la mise en œuvre du processus de dévolution forestière sur le terrain. Ce processus de dévolution s'inscrit dans le processus plus large de dévolution de la propriété des biens publics (routes, écoles, hôpitaux, irrigation, traitement des eaux, etc.) aux communes et municipalités, initié en Albanie en 2002, comme un corolaire de la loi de décentralisation. Ce processus long, toujours en cours pour les autres biens publics, a été mis en œuvre de manière accélérée pour les forêts et pâturages, sous pression des bailleurs internationaux co-financeurs du programme NRDP de la Banque Mondiale, afin de garder une cohérence d'agenda avec le processus de décentralisation institutionnelle du secteur forestier. C'est ainsi qu'entre l'automne 2007 et le printemps 2008, a été dressé, pour chaque commune et municipalité, une liste de parcelles forestières, identifiées et repérées par les Services forestiers des districts, sur la base du système de référence de l'Inventaire forestier national de 1985. Cette liste approuvée par les maires, est ensuite vérifiée par le Ministère de l'Environnement puis validée officiellement par le Conseil des Ministres. Fin 2008, la liste complète des parcelles forestières et pastorales est rendue officielle, mais les communes et municipalités doivent à présent enregistrer leur titre de propriété auprès du

Bureau albanais d'enregistrement de la propriété, afin d'obtenir un titre « officiel » de propriété, repéré par un nouveau numéro d'identification, reconnu par le système cadastral. Un processus d'enregistrement coûteux, dont l'utilité est encore discutée au niveau du gouvernement et qui n'est pas légalement requis pour que les communes puissent exercer leur mandat de gestionnaire. Plus encore, l'obtention d'un titre de propriété pourrait certes sécuriser les limites et la vocation forestière d'un territoire forestier multifonctionnel et permanent de la commune et inciter à une gestion sur le long terme des écosystèmes (Plan, 2012). Mais il pourrait tout aussi bien ouvrir une nouvelle étape, vers la cession ou la vente de titres de propriété des communes et municipalités vers les villageois.

C'est dans ce contexte particulier, que les revendications foncières sur ces territoires se font de plus en plus pressantes de la part des ayant-droits, sur la base de droits d'usage collectifs coutumiers. Elles cristallisent l'ensemble du processus de dévolution sur la question de la propriété privée, envisagée comme une alternative souhaitable aux incertitudes institutionnelles de gestion actuelle ou comme un dénouement naturel, ultime étape du transfert de propriété des forêts et pâturages d'Etat vers les ayant-droits. En retour, ces anticipations questionnent la capacité de gestion des communes et municipalités et les objectifs finaux du processus de dévolution forestière : une gestion durable des ressources naturelles, socialement équitable, écologiquement durable et économiquement soutenable. C'est ainsi qu'une approche par le terrain est nécessaire, afin de redéfinir les enjeux de gestion de ces territoires dévolus et d'en tirer les conséquences pour un recadrage de la question foncière.

II – Ressources forestières et pastorales : une entrée par le terrain pour redéfinir les enjeux de gestion des territoires dévolus

1. Mise en œuvre du processus de dévolution dans trois communes de la région de Lezhë : une diversité de situations locales

Les communes d'Orosh et de Kthelle, ainsi que la municipalité de Rubik, situées dans l'arrière-pays de la région de Lezhë (nord-ouest de l'Albanie), ont fait l'objet d'un travail de terrain approfondi au cours de l'été 2013, mené par de biais d'entretiens semi-directifs (62 interviews) et un travail d'évaluation de l'état environnemental des forêts, sur la base d'une étude de changement d'usage des sols (Corine Land Cover 2000-2006) et de repérages de terrain.

Situées sur la ligne de partage floristique Shkodër-Leskovik, ces communes se distribuent de part et d'autre de la vallée du Fani. Trois principales zones phyto-climatiques sont identifiables : la zone de forêts et d'arbustes méditerranéens, de 0 à 600 mètres d'altitude, qui regroupe des plantes à feuilles pérennes, constituant le maquis et le pseudo-maquis, mais aussi des plantes à feuilles caduques (chibliacs et finganes). La zone de chênaies, zone intermédiaire, située entre 400 et 1250 mètres, composée majoritairement de taillis de chênes *(Quercus illex, Quercus pubescens, Quercus frainetto* et *Quercus macrolepis*) est également très étendue sur l'ensemble des trois communes. Enfin, uniquement sur la commune d'Orosh dans sa partie orientale, on trouve également une zone de hêtraies (*Fagus sylvatica)*. Il s'agit de futaies mixtes où l'on rencontre également sapins (*Abies alba*) et pins noirs (*Pinus nigra*) (Proko, 1997).

Au-delà de leurs caractéristiques phyto-climatiques, la comparaison de ces trois communes révèle d'emblée une diversité de situations locales, à la fois dans les dynamiques de développement territorial, pour lesquelles la forêt n'a pas la même importance stratégique, mais également dans la mise en œuvre du processus de dévolution en termes de surface concernée et de moyens administratifs et financiers mis à disposition des communes (Crouteix, 2013).

Ainsi, pour la commune de Kthelle, les activités agricoles et d'élevage semi-extensifs constituent la principale source de revenus, sur un territoire aménagé durant l'époque communiste pour le développement agricole (irrigation, déforestation, amendements). En revanche, cette commune est la seule qui ait reçu, par dévolution, l'intégralité des forêts et pâturages présents sur son territoire - essentiellement taillis de chênes et forêts méditerranéennes -, qui ait procédé à l'enregistrement cadastral de ses parcelles à l'IPRO et qui emploie un ingénieur forestier à temps plein. La commune d'Orosh ne s'est vue transférer que la moitié des forêts présentes sur son territoire. Il s'agit principalement de forêts méditerranéennes, de taillis de chênes et de plantations de pins de l'époque communiste jouxtant les villages. La zone de hêtraie, plus à l'écart des habitations, demeure au *Fonds forestier national,* gérée par les Services forestiers du district. Pourtant, l'exploitation forestière reste une activité économique relativement importante pour cette ancienne commune minière, avec la présence de deux scieries et d'une industrie de bois de chauffage. Quant à la municipalité de Rubik, elle a reçu du processus de dévolution près de 80% des forêts présentes sur son territoire administratif. Ancienne commune minière (industrie du cuivre), l'économie de Rubik est orientée vers une agriculture et un élevage d'autoconsommation, la vente de plantes aromatiques et médicinales, ainsi que le commerce local de bois de chauffage.

Figure 1 : Tableau récapitulatif des principales caractéristiques des trois communes de l'étude

	Rubik	Kthelle	Orosh
Surface administrative totale (ha)	8,200	8,200	14,000
Centre administratif	Bulshize	Perlat Qender	Reps
Habitants (population active)(*)(			
Demographic dynamic	4,852□	2,604□□	2,727□□
Nombre de villages	11	9	15
Surface dévolue (**) (% de la surface forestière totale)	80 %	100%	50%
Surface forestière (ha) (***)	3,416	4,713	7,094
Surface agricole (ha) (***)	655	1,304	987
Surface pastorale (ha) (***)	263	610	445

Source: (*) INSTAT, 2003 ; (**) Diava Consulting, 2006, plans de gestion forestière communale ; (***) CLC, 2006, Corine Land Cover, European database of land cover, http://www.eea.europa.eu/data-and-maps

2. Espaces-ressources : un schéma commun pour la compréhension des pratiques et usages des territoires dévolus

En dépit des différences constatées à l'échelle communale, il est possible de proposer un cadre d'analyse commun à l'échelle villageoise, qui permette de comprendre et décrire de manière systématique les pratiques et les usages locaux sur ces écosystèmes forestiers et pastoraux transférés aux communes. Nous proposons ici d'utiliser la notion « *d'espace-ressources* » (Barrière *et al.*, 1996) pour décrire comment différents types d'appropriations foncières et de maîtrises des ressources sont combinés en fonction de la nature des écosystèmes concernés, afin de comprendre comment ces usages locaux s'articulent à la matrice gestionnaire, légale et institutionnelle du processus de dévolution forestière.

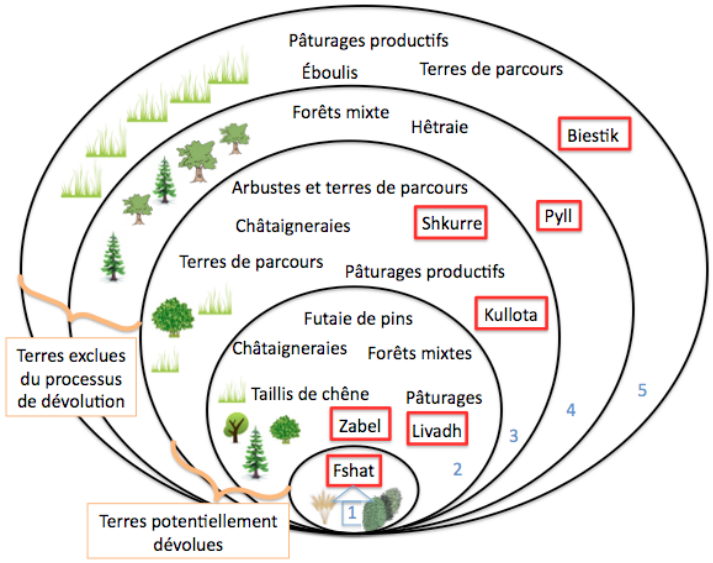
Plusieurs zones d'espaces-ressources sont donc identifiables en fonction des usages possibles. Ce zonage s'organise en cercles concentriques autour du village (*Fshat*), composé

des maisons (*Shtepia*), auxquelles est rattaché « l'enclos privé », jardin vivrier (*Obor*) et les terres agricoles (*Tokë*), privatisées en 1991. Ces terres agricoles, rarement attribuées d'un seul tenant, créent un parcellaire agraire de petite taille, utilisées en fonction des régions pour une fonction agricole vivrière, commerciale ou fourragère. Sur les trois communes étudiées, ces exploitations agricoles et pastorales présentent une faible connexion au marché et une vocation d'autoconsommation très forte (Biba *et al.*, 2013).

Passées les terres agricoles, privatisées, commencent les espaces forestiers et pastoraux. Propriétés de l'Etat, transférés en partie aux communes et municipalités depuis 2008, ce sont des espaces de communs, utilisés par le village en fonction des ressources qu'ils offrent. Sur les terres les plus ouvertes (*Shkurre*), et maintenues comme telles par un pâturage régulier des troupeaux de chèvres et de brebis, prospèrent les plantes médicinales et aromatiques, dont la cueillette constitue un complément de revenus important, lorsqu'il s'agit de plantes appréciées par le marché et faciles de récolte (Bernard *et al.*, 2013). Les endroits très productifs en fourrage (*Kullota),* comme les pelouses de montagne, les prairies naturelles, sont fauchées l'été pour constituer des réserves fourragères pour l'hiver, mais également pâturés le reste du temps. Les végétations plus forestières (*Zabel, Livazhd*) sont utilisées pour le bois de chauffage des ménages (entre 5 et 10 m³ par famille en fonction des climats), mais également comme complément fourrager pour les troupeaux l'hiver. La constitution de *moulards*[4] en feuilles de chênes est particulièrement courante dans les terroirs montagneux, dans lesquels la production fourragère sur les terres agricoles n'est pas possible du fait de la prégnance de la pente. Les taillis sont également pâturés en sous-bois par les troupeaux d'ovins, de bovins ou de caprins, surtout pendant la période hivernale, lorsque les troupeaux sont gardés à proximité du village.

Plus éloignés encore, se situent les espaces forestiers (*Male/Pyll*), futaies plus denses, dont la végétation s'étage et évolue en fonction des climats et des altitudes. Les pâturages de montagne *(Bieshk*) font également partie de ces territoires, qui sortent hors de l'aire d'influence du village, et sont gérés par d'autres types de conventions.

Figure 2 : Schéma d'organisation des « espace-ressources » en Albanie, à l'échelle villageoise



Source : Notre recherche

Les territoires forestiers et pastoraux transférés portent donc essentiellement sur deux types d'écosystème : les forêts de la zone de chênaie - forêts multifonctionnelles composées de futaies de pin héritées de la période communiste (taillis de chênes, châtaigneraies) et d'une zone de forêts méditerranéennes (garrigue, maquis), sans véritable potentiel forestier productif, mais très utile pour le pâturage et la cueillette de produits non ligneux. Le processus de dévolution ne concerne donc pas les hautes futaies productives (zone de hêtraies), qui restent du domaine de l'Etat. Ces espaces sont toujours gérés par les services forestiers nationaux, organisés en districts forestiers, qui assurent en local, la gestion, la surveillance et la protection de ces écosystèmes selon les dispositions de la loi forestière n° 9385 du 04.05.2005. L'exploitation des ressources ligneuses se fait par le biais de concessions forestières octroyées à des entreprises privées, sous contrôle des services forestiers, et en accord avec le plan d'aménagement, tandis que l'utilisation des pâturages est soumise aux conditions d'une location annuelle qui permet de contrôler la capacité de charge sur les territoires. Nous ne traiterons pas ici de ces espaces, même si ces terres forestières appartiennent au territoire administratif communal, elles ne font pas partie des terres transférées. Situées hors de la zone d'influence du village, ces territoires sont soumis à des logiques différentes : logiques de filière économique et problèmes d'illégalité de l'exploitation (cf. Lopez, 2013).

3. Pour une reconnaissance de la diversité des modes de gestion : vers une redéfinition des enjeux de droits de propriété

Nous proposons de confronter ces premières observations de terrain au cadre d'analyse proposé par la théorie des maîtrises foncières (Le Roy *et al.,* 1996), afin de présenter la diversité des droits d'accès, d'usage, de gestion, d'exclusion, etc. qui sont associés à la gestion de ces communs forestiers et pastoraux. L'enjeu est de se départir d'une vision binaire de la propriété portée par une approche purement foncière du débat sur la dévolution forestière et travailler avec plus de précision sur les différents niveaux d'appropriation définis par les usages collectifs de ces espaces de communs méditerranéens.

Ainsi, les règles encadrant les pratiques et usages sur les territoires forestiers et pastoraux dévolus distinguent différents niveaux de collectifs, dont l'appellation peut varier selon les régions. Ces collectifs intermédiaires, ni strictement privés, ni totalement publics, sont cependant repérables de manière invariable, à trois niveaux : un niveau interne (la famille), interne/externe (le clan : plusieurs familles réunies), externe (le village).

Au-delà de l'opposition public/privé, ces règles collectives distinguent également différents degrés d'appropriation et de gestion des ressources : le degré de gestion le plus faible est l'accès libre au territoire. On distingue ensuite des droits d'extraction, d'exclusion, de gestion. Remarquons ici que l'aliénation de la terre par un individu n'est pas envisagée comme une des modalités possibles de répartition de ces espaces-ressources.

Sur le territoire d'enquête, dans la région de Lezhë, ces degrés de gestion sont repérés dans le vocabulaire courant et associés à des territoires et à des niveaux de collectifs déterminés.

- Ainsi, les termes *Harli* et *Korje* sont utilisés pour désigner les territoires gérés au niveau du village, avec des degrés d'appropriations qui varient du droit d'accès et d'extraction au droit d'exclusion. Ces territoires sont situés dans la couronne la plus éloignée des habitations. Par exemple, la coupe de bois de chauffage est autorisée sur les territoires *Harli* uniquement pour les habitants du village, et réservée à leur consommation personnelle, ils ne peuvent en faire un usage commercial. La vaine pâture est également autorisée pour les troupeaux appartenant au village sur ces territoires.

- Le terme de *Fis*, désigne les territoires répartis entre plusieurs familles, sur lesquelles en plus du droit d'accès, d'extraction et d'exclusion, des pratiques de gestion sont possibles. Ces territoires se situent dans la première couronne autour des villages, et concernent donc des usages de proximité. Ainsi, sur les territoires « *Fis* », la fauche du fourrage d'été est répartie par clans, tout comme la coupe de bois de chauffage pour utilisation commerciale. En revanche, une allocation plus fine des ressources par famille est également possible, en ce qui concerne les châtaigniers, dont les arbres sont attribués à chaque famille ou encore la collecte de bois de chauffage dans la proximité des maisons.

Du point de vue de la théorie économique, les ressources identifiées et utilisées sur les territoires *Harli ou Korje* ont un statut de bien commun (accès et extraction possibles) ou de bien club (exclusion possible). En revanche, la même ressource identifiée sur un autre territoire, soumise à d'autres degrés d'appropriation, par un autre niveau de collectif, aura un statut économique différent. Pour les territoires *Fis* on parlera ainsi de propriété fonctionnelle, puisque l'aliénation par le groupe ou un individu du groupe n'est pas possible.

Ce croisement entre les degrés d'accès aux ressources naturelles versus la taille du collectif concerné, nous permet d'insister sur la relativité de la nature économique de ces ressources forestières et pastorales, définie par leur contexte d'utilisation. Si l'on veut atteindre les objectifs de gestion durable annoncés, on ne peut donc pas envisager une prise en charge uniforme de ces territoires. Au contraire, la matrice légale, gestionnaire et institutionnelle doit permettre d'envisager des modalités différentes, adaptées à un contexte local bien compris.

Figure 3 : Grille des maîtrises foncières appliquée aux territoires circum villageois de forêts et pâturages dans la région de Lezhë (Albanie du Nord) (adapté de Le Roy *et al.*, 1996)

	Bien public	***Bien commun (CPR)***	***Bien Club***	***Propriété fonctionnelle***	***Bien privé***
Degrés de maîtrise / *Niveaux de collectifs*	**Accès**	**Accès & Extraction**	**Accès, Extraction & Exclusion**	**Accès, Extraction, Exclusion & Gestion**	**Accès, Extraction, Exclusion, Gestion & Aliénation**
Public	**Forêts et Pâturages** (usage récréatif)	**Zone de cueillette PAM** **Alpages**			
Externe		**Zone de pâturage** Ouvert à tout le village, sur les territoires de *harli* et les terres appartenant aux différents *fis*	**Zone de cueillette PAM** Ouvert à tout le village, sur les territoires de *harli,* **Zone de collecte de bois de chauffage** Ouvert à tout le village, sur les territoires de *harli,* pour un usage personnel		
Exter-Interne			**Zone de pâturage productif** Toute l'année, pâturage possible sur les territoires de *fis* mais au printemps, la fauche du fourrage est divisé par clan	**Zone de collecte de bois de chauffage** Sur les territoires de *fis*: usage commercial possible	
Interne			**Zone de collecte de bois chauffage** Sur les territoires de *fis*, en fonction des familles	**Zone de collecte de châtaignes** Arbres répartis par famille	
Privé					**Terres arables, jardins vivriers**

Conclusion

Aux incertitudes soulevées par la complexité du processus de dévolution en Albanie, les résultats issus de cette approche par le terrain, nous permettent de soumettre trois niveaux de remarques au débat national en cours :

- La privatisation des communs forestiers et pastoraux au bénéfice des populations locales, est souvent avancée comme une solution, voir même comme l'objectif final du processus de dévolution. En effet, le pluralisme juridique (droits coutumiers versus droit codifié moderne), est souvent un facteur d'ambiguïté, qui entretient des conflits sur la ressource et son utilisation. Ces différents relèvent de la pluralité des normes, moins que de la réalité objective d'une pression sur la ressource (contexte d'exode rural) ou de la disparition des instances de régulation locale (conseil et chefs de village toujours très actifs). Ainsi, plus que la privatisation, la sécurisation foncière de ces territoires forestiers et pastoraux dévolus aux communes et municipalités est une priorité. Dans ce cadre, on peut se demander si la commune est l'échelon de gouvernance adapté pour sécuriser la gouvernance de ces territoires et gérer ces conflits, ou si des dispositifs de gestion au niveau des villages ne seraient pas plus adaptés ?

- Plus encore, contre une approche purement foncière des ressources renouvelables, il s'agit de reconnaître une pluralité des règles et des droits d'accès sur les territoires forestiers et pastoraux dévolus. Il n'y a pas de droit de propriété binaire (public/privé) mais une gamme de modalités d'appropriation des ressources, qui déterminent des territoires qui se chevauchent et s'entrecoupent. Plus encore, les ressources présentes sur ces territoires, ne peuvent pas être naturalisées du point de vue de la théorie économique, dans une catégorie fixe ou immuable. Tantôt biens publics, en libre accès, tantôt biens collectifs ou biens clubs, et plus rarement bien privés, les ressources pastorales et forestières, ligneuses et non ligneuses, en appellent donc à des logiques d'intérêts et à des échelles de gestion différentes, n'impliquant pas les mêmes acteurs ni les mêmes temporalités, pourtant sur des territoires qui se recoupent. Il n'est donc pas souhaitable d'adopter une approche univoque dans la conception de projets sectoriels forestiers ou de projets de développement territorial, mais de considérer ces espaces au-delà de leur vocation forestière productive et de trouver les outils qui permettent une prise en compte de la dimension multifonctionnelle de ces forêts méditerranéennes au-delà des mots.

- Enfin, cette distinction entre statut foncier du territoire – usages – ressources est ainsi importante à prendre en compte dans l'élaboration de nouveaux arrangements institutionnels pour le secteur forestier albanais, dans le contexte de dévolution des forêts et des pâturages aux communes et municipalités. Ce travail d'explicitation nous parait ainsi indispensable afin d'identifier clairement les mécanismes ou les marges d'incertitudes qui favorisent des processus de détournement, qui pourraient compromettre l'objectif de durabilité de gestion de ces ressources. Il s'agit bien de trouver des formes de valorisation économique de ces territoires, de maintenir un accès équitable aux ressources communes et un partage des bénéfices tirés de leur exploitation, mais également de garantir le renouvellement et la durabilité écologiques des écosystèmes (capacités de résilience et d'évolution). Il s'agit d'éviter ainsi les stratégies prédatrices des ressources (tragédie des communs) ou d'accaparement abusif (privatisation et morcellement), notamment dans le cadre actuel d'intervention des politiques publiques de développement rural, renouvelé par le processus de pré-adhésion à l'Union Européenne et la mise en œuvre de nouvelles modalités de financements et de montage de projets.

Références

Agolli S. 2000. *Bujqësia shqiptare në vite : faket, shifra, komente = Review of Albanian agriculture: facts and Figures.* Tirana : PEGI. 350 p.

Barresi P.A. 1994. Nouveaux systèmes de tenure dans le secteur forestier d'Europe orientale : la législation polonaise et albanaise. *Unasylva,* vol. 45, n. 179, p. 34-37. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.fao.org/docrep/t4620f/t4620f08.htm

Barrière O., Barrière C. 1996. Approches environnementales : systèmes fonciers dans le delta intégieur du Niger. In: LeRoy E., Karsenty A., Bertrand A. (eds). *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris (France) : Karthala. p. 127-170. (Economie et Développement).

Bernard C., Hoxha V., Lerin F. 2013. *From total State to anarchical market. Lessons from the past for a collective action approach - the Albanian mountainous commons*. Résumé de la communication écrite. International conference of the European Rural History Organisation (EURHO) : Rural History, 2013/08/19-22, Berne (Suisse). 5.4. Ruling the Commons. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.ruralhistory2013.org/panels/RuralHistory2013_Panel_5.4.pdf

Bernard C., Lerin F., Crouteix O., Lopez R. 2014. *Forests and pastures' devolution process in Albania: a sustainable management of Mediterranean commons?* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. 31 p. + 33 p. Inception Study on Communal Forestry in Albania, 2013/12/04, Tirana (Albanie). [Consulté en Octobre 2014]. http://www.iamm.fr/ressources/opac_css/doc_num.php?explnum_id=10896

Biba G., Kerçuku H. 2013. L'évolution/stagnation de l'agriculture post-collectiviste en Albanie. *POUR,* mars 2013, n. 217, p. 77-85.

Bouriaud L. 2005. Causes of illegal logging in Central and Eastern Europe. *Small-scale forest economics. Management and Policy,* vol. 4, n. 3, p. 269-291.

Bruce J.W. 1999. Legal bases for the management of forest resources as common property. *Community Forestry Note,* vol. 14, n. FAO, p. 1-134.

Carçani M.P. 1994. *Les forêts et les produits forestiers : profils nationaux. Albanie*. New York : ONU. 49 p.

Civici A. 1997. Evolution des politiques économiques et agricoles de 1945 à 1995. In : Lerin F. (ed.), Civici A. (ed.). *Albanie, une agriculture en transition.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 15-49. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 15). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b15/CI970319.pdf

Lerin F. (ed.), Civici A. (ed.). 1997. *Albanie, une agriculture en transition.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. 318 p. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 15). [Consulté en Octobre 2014]. http://om.ciheam.org/option.php?IDOM=515

Crouteix O. 2013. Usages et propriétés des terres forestières et pastorales en Albanie. Processus institutionnel de dévolution aux communes, pratiques locales d'utilisation et impacts environnementaux. Etude de cas de trois communes de Mirdita. 176 p. Mémoire d'Ingénieur Agronome. Spécialité : Gestion environnementale des écosystèmes et forêts tropicales : AgroParisTech, Supagro Montpellier.

DGFP. 2005. *National strategy development of the forestry and pastures sector in Albania*. Tirana : Directorate General of Forest and Pastures, Ministry of Environment, Forest and Water Administration.

Dida M. 2003. *State of forest tree genetic resources in Albania*. Rome : FAO. 30 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.fao.org/docrep/007/j2108e/j2108e00.HTM

Government of Albania. 1997. *Reform and recovery program: current developments and priority needs*. Final report prepared for the Meeting of International Aid Donors, 22 Octobre 1997, Bruxelles (Belgique).

Kola H. 2008. *Enhancing tenure security through support the communities to impove the laws on transfer of state public property (forest and pasture) to the communes*. Tirana : ILC. 172 p.

Lemel H. 1998. Rural land privatisation and distribution in Albania: evidence from the field. *Europe Asia Studies,* vol. 50, n. 1, p. 121-140. [Consulté en Octobre 2014]. http://dx.doi.org/10.1080/09668139808412526

Lemel H. 2000. *Rural property & economy in post-communist Albania.* United States : Berghahn Books. 158 p.

Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. 1996. *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables.* Paris (France) : Karthala. 388 p. (Economie et Développement).

Lopez R. 2013. *Analyse stratégique de la gestion environnementale sur les forêts communales de 3 communes du Nord de l'Albanie. Le processus de dévolution donne-t-il les moyens aux communes de prendre en charge la gestion durable des écosystèmes forestiers sur leurs territoires ?* 189 p. Mastère spécialisé « Forêt, nature et société » : AgroParisTech.

Müller D., Munroe D.K. 2008. Changing rural landscapes in Albania: cropland abandonment and forest clearing in the postsocialist transition. *Annals of the Association of American Geographers,* vol. 98, n. 4, p. 855-876.

Naka K., Hammett A.L., Stuart W.B. 2000. Institutional reform in Albania: making forest-based policies work. *Journal of Forestry,* april 2000, vol. 98, n. 4, p. 38-42.

Plan J. 2012. *Aide-mémoire.* Montpellier : CoFor International. 9 p. Mission de COFOR-International, 15 au 21 février 2012.

Proko A. 1997. Végétation forestière et sylviculture. In : Lerin F. (ed.), Civici A. (ed.). *Albanie, une agriculture en transition.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 125-142. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 15). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b15/CI970326.pdf

Proko A., Misha A. Thomai T. 2013. Forest and sustainable developement in Albania. In : CIHEAM (Paris, France). *The future of the Mediterranean forests.* Paris (France) : CIHEAM. p. 32-37. (Lettre de Veille du CIHEAM, n. 25). [Consulté en Octobre 2014]. http://www.ciheam.org/images/CIHEAM/PDFs/Publications/LV/wl25%20-%20fv.pdf

Shehu S. 2004. *Intergovernmental finance and fiscal equalization in Albania*. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. 28 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadk273.pdf

Sikor T. 2006. Analyzing community-based forestry: local, political and agrarian perspectives. *Forest Policy and Economics,* juin 2006, vol. 8, n. 4, p. 339-349. [Consulté en Octobre 2014]. http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2005.08.005

Sikor T., Müller D., Stahl J. 2009. Land fragmentation and cropland abandonment in Albania: implications for the roles of state and community in post-socialist land consolidation. *World Development,* vol. 37, n. 8, p. 1411-1423. [Consulté en Octobre 2014]. http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.08.013

Sjöberg O. 1991. *Rural change and development in Albania.* Boulder (États-Unis) : Westview Press. 199 p.

Stahl J. 2010. The rents of illegal logging: the mechanisms behind the rush on forest resources in Southeast Albania. *Conservation and Society,* vol. 8, n. 2 p. 140-150. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.conservationandsociety.org/downloadpdf.asp?issn=0972-4923;year=2010;volume=8;issue=2;spage=140;epage=150;aulast=Stahl;type=2

Stahl J., Sikor T., Dorondel S. 2009. Transparence de l'administration foncière en Albanie et en Roumanie. In : Jouve A.-M. (ed.). *Transitions foncières dans les Balkans : Roumanie, Albanie, Grèce.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 55-64. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 82). Les Frontières de la Question Foncière. Enchâssement Social des Droits et Politiques Publiques, 2006/05/17-19, Montpellier (France). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a82/00800940.pdf

World Bank. 1996. *Albanian Forestry Project (AFP)*. Rome : Investment center, FAO/WB Cooperative Programme.

World Bank. 2005. *Natural Resources Developement Project (NRDP)*. Tirana : Europe and Central Asia Region Environmentally and Socially Sustainable Unit (ECSSD).

Notes

[1] *çiflig* (orthographe albanaise) ou *chiftlik* (turc ottoman) : désigne, dans le cadre de l'administration foncière de l'Empire Ottoman, un domaine agricole, héréditaire, octroyé par le Sultan à un gestionnaire (souvent des officiers de l'armée ottomane), et mis en valeur par l'exploitation de petites métairies, qui rémunèrent à leur tour le propriétaire avec une partie de leur récolte (taux variable en fonction de la fertilité de la terre).

[4] *moulard* : désigne une meule de fourrage (foin, fougère, chêne) en forme de dôme, établie autour d'un axe central en bois de 3 mètres de hauteur environ, entreposée en plein air, qui servira particulièrement l'hiver pour l'alimentation et le paillage des animaux.

Politiques d'aménagement et outils fonciers des politiques agricoles depuis les années 1960 : des résultats contradictoires

Gisèle Vianey
CIHEAM Montpellier, Université de Tours

Résumé. Cet article s'intéresse aux interactions entre les politiques d'aménagement et les volets fonciers des politiques agricoles adoptés depuis la fin des années 1950 ; il montre comment ces interactions se traduisent en termes de reconfigurations foncières. Adossé à une recension des dispositions foncières des lois agricoles et des lois d'aménagement en matière (i) de consommation d'espaces, (ii) de taille des structures agricoles et (iii) de liens entre aménagement du territoire et agriculture, le propos est illustré par les résultats de différents travaux et études conduits dans les régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte-d'Azur.

Mobilisant la géographie sociale qui permet notamment d'étudier les configurations spatiales résultant des rapports sociaux ainsi que leurs interactions, le principal résultat de ce travail est qu'en dépit des intentions affichées, les politiques d'aménagement et les politiques agricoles peinent à infléchir la consommation d'espaces agricoles, à dépasser la marchandisation du foncier et à freiner une tendance vers la constitution de sociétés agricoles.

Mots-clés. Artificialisation – Espace agricole – Foncier – Politiques publiques.

Title: Agricultural planning policies and land tenure tools since the 1960s: contradictory results

Abstract. *This paper focuses on the interactions between land planning and agricultural policies since the 1950s and their impacts in terms of land tenure trends. Our analysis is based on an inventory of land measures in agricultural and planning policies regarding (i) use of space (ii) changes in farm size and (iii) connections between territorial planning and agricultural activity; it is illustrated with investigations undertaken in Rhône-Alpes and Provence Alpes Côte-d'Azur Regions in France.*

The social geography is referred to as a way of reading the spatial configurations that are the result of a of social context. We show that in spite of existing tools, planning and agricultural policies have difficulty controlling the use of space, and slowing down both land market dynamics and the transformation of farms into businesses.

Keywords. *Artificialization – Land tenure – Agriculture – Public policies.*

I – Introduction

Cet article s'intéresse aux interactions entre les politiques d'aménagement et les volets fonciers des politiques agricoles adoptés depuis la fin des années 1950 et à leurs traductions en termes de reconfigurations foncières.

Avec quatre lois d'aménagement et de planification depuis la fin des années 1950 dont une adoptée fin 2013 (loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), dite Duflot), la France a une longue histoire d'aménagement et de planification. Après une période considérant le foncier comme une ressource inépuisable, au tournant des années 2000, il est fait le constat de l'étalement urbain et de ses conséquences sur le grignotage des terres agricoles : des mesures visant à freiner la consommation de terres sont alors préconisées mais elles sont peu utilisées (Serrano et Vianey, 2007).

Durant cette même période, les volets fonciers des lois d'orientation agricoles initialement pensés pour constituer des exploitations agricoles familiales opérantes pour une professionnalisation et une spécialisation des agriculteurs vont viser tantôt à limiter, tantôt à favoriser l'agrandissement des exploitations (Coulomb, 1999 ; Boinon, 2011). Et depuis les années 1980, les lois agricoles vont tenter de ralentir la consommation d'espaces agricoles et progressivement, en créant des dispositifs cherchant à limiter le grignotage des espaces agricoles, le législateur va chercher des articulations entre les lois agricoles et les lois d'aménagement (Duvernoy *et al.* 2005).

Plus récemment, par un rapprochement du droit rural avec le droit commercial, en continuant à affirmer l'objectif d'un maintien d'espaces agricoles et de liens avec les lois d'aménagement, les mesures foncières des lois agricoles tendent à faciliter la transformation d'exploitations agricoles familiales en entreprises.

Cet article fait l'hypothèse qu'en dépit des intentions affichées les politiques d'aménagement et les politiques agricoles peinent à infléchir la consommation d'espaces agricoles, à dépasser la marchandisation du foncier et à freiner une tendance vers la constitution de sociétés agricoles.

Adossé à une recension des dispositions foncières des lois agricoles et des lois d'aménagement en matière (i) de consommation d'espaces, (ii) de politiques des structures et (iii) de liens entre aménagement du territoire et agriculture, le propos est illustré par les résultats de différents travaux et études conduits dans les régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte-d'Azur.

L'analyse mobilise la géographie sociale qui nous permet d'étudier les configurations spatiales résultant des rapports sociaux ainsi que leurs interactions (Hérin, 1986 ; Santos, 1990 ; Harvey, 2008 et 2012) ; nous organisons nos investigations sur trois interrogations majeures. Est-ce que les rapports de force favorables à la marchandisation de la terre sont à l'origine d'un accroissement de la consommation d'espace ? L'objectif de compétitivité et de productivité du secteur agricole n'est-il possible que par la « fin » de l'exploitation agricole familiale ? Les mesures coercitives cherchant à réduire la consommation et l'affichage d'intentions visant à limiter l'agrandissement des exploitations agricoles ne produisent-elles pas des effets contraires à ceux escomptés ?

Une première partie s'intéresse aux documents d'aménagement et montre que la focalisation sur la consommation d'espaces assortie d'une incitation à l'utilisation d'outils de protection des espaces agricoles peine à freiner la consommation de terres. Dans une seconde partie, la mise à jour des mesures foncières des différentes lois agricoles adoptées depuis les années 1960 révèle (i) la création progressive de formes capitalistes d'exploitations agricoles au détriment du modèle d'exploitation familiale souhaité dans les années 1960 (ii) la difficulté d'infléchir la consommation de terre et de mettre en place des plans agricoles préservant les terres aux meilleures valeurs agronomiques.

II – Planification, zoning, volonté de réduction de la consommation d'espace. (Voir Annexes tableau 1)

1. La fin des années 1950 : le début du zoning

Le mouvement planiste qui accompagne la période de reconstruction après la seconde guerre mondiale s'intéresse aussi à l'espace ; il donne lieu, en 1958, à la première loi d'orientation foncière ; à l'origine des Plans d'Urbanisme Directeurs cette loi ouvre les portes du « zoning » spatial suivi de la protection de ressources naturelles avec la création de premiers parcs nationaux en 1960. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

(DATAR) en 1963 sera un des outils dont se dote alors l'État pour renforcer cette codification de pans de territoire (Guerin, Moquay, 2002). La loi de 1958 donne la possibilité d'établir des documents d'échelle communale ou cantonale et de définir les grandes lignes de l'aménagement du territoire. La réglementation associée à ces documents est peu stricte et la loi n'est appliquée qu'à proximité des grandes villes.

En 1967[1], l'affirmation d'une forte volonté politique d'aménager le territoire se traduit par l'approbation de la loi d'Orientation foncière (LOF). Elle incite à élaborer des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à l'échelle intercommunale et des Plans d'Occupation des Sols (POS) à l'échelle communale et – pour les petites communes (surtout celles où l'assainissement ne peut pas être collectif) moins soumises à la pression urbaine - des cartes communales qui permettent de délimiter, avec une réglementation plus souple que celle des POS, les différentes zones à urbaniser, agricoles... Les lois ultérieures maintiendront la possibilité d'établir des cartes communales.

Des SDAU seront approuvés autour des grandes villes et les communes décideront (ou pas) de mettre en œuvre des POS ; dans les zones plus éloignées des villes ou dans les proximités de villes où des décisions intercommunales peinent à être prises, bien qu'il n'y ait pas de SDAU (par exemple, Annecy, Aubenas et Valence dans la région Rhône-Alpes), des communes décident d'élaborer un POS.

Dans les SDAU, les espaces agricoles servent de coupures vertes ou de réserves pour l'urbanisation. Les SDAU font, pour la plupart, peu de cas de l'agriculture de petite échelle et une grande place à l'urbanisation. De plus, l'emboîtement non explicitement attendu entre documents d'échelle communale et documents d'échelle supra-communale autorise à ne pas répercuter les préconisations des SDAU dans les POS. Si cette loi permet que les SDAU soient rapidement oubliés, elle est aussi à l'origine de la définition de larges zones à urbaniser car ces documents sont adoptés dans un contexte de croissance et de perception de ressources inépuisables ; la forte anticipation spéculative qu'ils génèrent à l'échelle communale se traduit par l'étalement urbain et le mitage, l'un et l'autre à l'origine d'un important grignotage des terres agricoles, voire d'une déstructuration de systèmes de production notamment des systèmes d'élevage des régions de montagne (Vianey, 2005).

A l'aube des années 2000, au niveau national, la cartographie de la mise en œuvre de SDAU est très inégale (seules quelques grandes villes et villes moyennes s'en sont dotées). Les résultats montrent une très forte consommation d'espace : à l'échelle nationale, entre 1982 et 2003, les surfaces artificialisées ont augmenté de 43% alors que la population s'est accrue de 10 % (Pointereau, Coulon, 2009) ; dans la cluse de Chambéry, entre 1972 et 2000, la population a augmenté de 36% et la surface urbanisée de 112% (Métropole Savoie, 2007).

2. Le tournant des années 2000 : réduire la consommation d'espace

En 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) remplace la loi de 1967 ; à l'échelle intercommunale, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) remplacent les SDAU et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) deviennent les nouveaux documents d'échelle communale.

Au moment de son approbation, la loi SRU s'adosse à la loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » (loi Chevènement) qui propose une nouvelle organisation institutionnelle et repose, pour l'essentiel, sur l'invention de la communauté d'agglomération en mettant en œuvre une taxe professionnelle unique.

Les PLU doivent exprimer la cohérence des autres documents locaux notamment les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans de déplacement urbain (PDU). Cette loi reprend et précise les dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1992 notamment en ce qui concerne l'équilibre du logement social dans les agglomérations ; dans une nouvelle

vision de l'urbanisme (refaire la ville sur la ville), elle conforte les agences d'urbanisme, précise le rôle souhaitable de l'État : directive, incitation, conseil, impulsion et promotion. Cette loi exprime l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles. Elle vise à ouvrir un dialogue avec la loi agricole de 1999 et sous-tend que l'activité agricole soit intégrée au projet de développement territorial (Duvernoy *et al*, 2005).

Par rapport à la loi de 1967, la loi SRU introduit l'obligation, que ce soit dans les PLU ou les SCoT, d'adjoindre un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ; ce document politique exprimant les objectifs et projets de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme à l'horizon de 10 à 20 ans répond au principe de développement durable et inscrit les documents dans des objectifs plus lointains que leur propre durée (Rapport Brundtland, 1987). De plus l'emboîtement entre les SCoT et les PLU est exigé et dans une relation de compatibilité verticale ascendante, les SCoT et les PLU doivent respecter les consignes données par différents documents de rang supérieur élaborés par l'État ou d'autres collectivités territoriales (toutes les lois dont la loi Montagne et la loi Littoral, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), les Chartes des Parcs nationaux ou régionaux, les chartes de développement des Pays[2] et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) décliné en Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) au niveau d'un bassin hydrographique).

Depuis l'approbation de la loi SRU en 2000, des nouveautés ont été introduites.

Initialement, le PADD était opposable au tiers. Cette disposition jugée génératrice d'une insécurité juridique importante a été supprimée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003. En 2010, la loi Grenelle II ajoute que si le périmètre d'un SCoT recouvre en tout ou partie celui d'un Pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le PADD du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays.

Cette même loi Grenelle II modifie aussi l'Art. L. 122-1-3 en le précisant : le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques ».

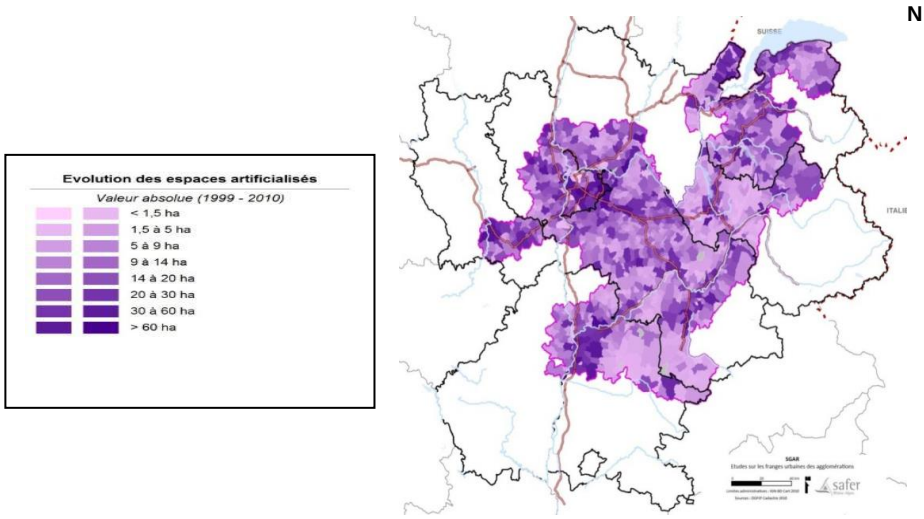
La mise en conformité des PLU (et des SCoT) par rapport à la loi Grenelle II - à la suite d'une nouvelle disposition législative introduite en 2011 (pour le domaine de l'urbanisme) - rétablit la faculté de dépasser de 20 % les limites de gabarit et de densité d'occupation des sols dans des zones protégées, si les constructions remplissent certains critères de performance énergétique ou comportent des équipements de production d'énergie renouvelable.

Un nouvel article 20 accroît la période transitoire dont bénéficient les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour mettre en conformité leurs SCoT et PLU avec les règles du Grenelle II. Les SCoT et PLU approuvés avant le 12 janvier 2011 auront jusqu'au 1er janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle II. Les documents d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013, dont le projet de schéma ou de plan aura été arrêté avant le 1er juillet 2012, pourront opter pour l'application des dispositions antérieures. Ils auront ensuite jusqu'au 1er janvier 2016 pour intégrer les dispositions du Grenelle II.

Par le jeu de calendriers inversés, certains SCoT (Val de Loire, Pays d'Arles, par exemple) entérinent - ou vont entériner - les projets de développement des différentes communes, communautés de communes et d'agglomération qui ont été inscrits dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) plutôt que de jouer le rôle de coordinateur des stratégies de développement communales (Serrano et Vianey, 2014 ; Vianey *et al*., 2011).

Entre 1999 et 2010, sur les franges urbaines de Rhône-Alpes, 18 519 ha ont été artificialisés (56 % de l'artificialisation en Rhône Alpes) ; cette artificialisation se diffuse de manière nette le long des principales infrastructures de transport (cf. Figure n°1).

Figure n°1 : Artificialisation entre 1999 et 2010 (Franges urbaines de Rhône-Alpes)



Source : SAFER.

En 2013, (1) seulement 20% du territoire (métropole et départements d'outre-mer) est couvert par des SCoT (2) en matière de couverture du territoire il existe de fortes disparités entre les territoires urbains et ruraux et (3) dans certains cas, malgré la volonté politique des élus et l'existence d'un projet de territoire, aucune démarche d'élaboration de SCoT ne peut être engagée faute de structure habilitée pour porter le SCoT. Pour autant, pour le gouvernement, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est le garant de la cohérence des politiques publiques territoriales et il apparaît comme l'outil majeur de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols (loi ALUR, 2013). L'objectif est d'achever la couverture du territoire par des SCoT en s'appuyant sur les structures existantes pour élaborer un SCoT en assouplissant les conditions juridiques : la nouvelle loi donne la possibilité aux Pays et aux Parcs naturels régionaux (PNR) d'élaborer des SCoT.

Ce nouveau texte (loi ALUR) s'inscrit dans la double perspective actée par la réforme territoriale du 16 décembre 2010 : celle d'une restructuration du territoire français à partir des agglomérations définies sur la base de territoires vécus et d'une rationalisation de l'organisation territoriale ; envisageant de mutualiser les moyens et de réduire les coûts liés à l'élaboration et au suivi d'un SCoT, ce nouveau texte peut avoir pour conséquence un portage par des structures composées de personnes publiques ne disposant d'aucune compétence en matière de SCoT (région, département, chambre d'agriculture…).

Ces différentes lois d'aménagement s'inscrivent sur fond de décentralisation; progressivement leur mise en œuvre donne de plus en plus de place aux communes.

De plus, de la mise en concurrence des territoires instituée par la réforme territoriale découle une « autonomie » contraignant les élus à chercher les moyens financiers du fonctionnement des collectivités : la question foncière se trouve ainsi renforcée dans l'aménagement parce qu'en faisant du foncier le moyen de leur développement, les élus peuvent capter de la taxe professionnelle et des impôts fonciers sur le bâti (Serrano, Vianey, 2011).

III – Volets fonciers des lois agricoles depuis la fin des années 1950 : modernisation des exploitations agricoles et protection d'espaces agricoles. (Voir Annexes tableau 2)

1. Limiter l'agrandissement des exploitations et maintenir la petite exploitation ou favoriser le modèle capitaliste d'exploitation agricole : une question récurrente depuis les années 1960

Dans les années 1960, les débuts de la construction européenne oblige à une reformulation du projet politique sur l'agriculture. Accroître la productivité, améliorer les débouchés, permettre la conservation du patrimoine, assurer des revenus agricoles à parité avec les revenus des autres secteurs d'activités sont les moyens retenus pour atteindre les objectifs de modernisation. Traduisant le contenu du traité de Rome de 1957 et les débuts de la politique agricole commune qui définissait trois types d'agricultures (celle en bonne santé, celle en difficulté pour laquelle vont se développer des actions européennes, celle jugée moribonde et dont la disparition est envisagée rapidement) les lois françaises d'orientation agricole (LOA) de 1960 et 1962 sont porteuses d'un modèle capitaliste d'agriculture.

Pour se réaliser, cette révolution technique, économique, sociale et culturelle cherche à ce que la terre devienne un outil de travail utilisé - ou à utiliser - rationnellement et ne soit plus un patrimoine familial à protéger. Cette mutation bouleverse la relation des agriculteurs avec la terre. La notion de propriété tend à devenir abstraite et la terre est de plus en plus un bien marchand. Ce pacte social, passé entre la nation et les acteurs agricoles, va consacrer la prévalence du secteur agricole sur le foncier rural pendant plusieurs décennies. Les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962 incitent à créer des structures d'exploitation plus efficientes en encourageant les agriculteurs à se professionnaliser et à se spécialiser.

Progressivement, cette politique foncière agricole issue des années 1960 sera à l'origine :

- d'un mouvement continu d'agrandissement et de concentration des exploitations agricoles : en 1960, la taille moyenne des exploitations est de 14ha, en 2000, de 42 hectares et en 2010 de 55 ha. Pour les seules exploitations professionnelles[3], leur taille moyenne atteint près de 74 hectares en 2006. Cette concentration progressive a renforcé la spécialisation et le phénomène d'agrandissement s'est accéléré depuis une quinzaine d'années.

- d'une augmentation du faire valoir indirect : en 2007, il concerne 77% de la Surface Agricole Utilisée (SAU) par les exploitations professionnelles contre 57,7% en 1988 (Agreste, 2007).

- d'une disparition d'un grand nombre d'exploitations et d'une forte diminution des actifs agricoles. En 1955, la France comptait 2,3 millions d'exploitations agricoles. En 2003, elles ne sont plus que 590 000. En 1955, la population active agricole, familiale et salariée, atteignait 6,2 millions de personnes, soit 31 % de l'emploi total en France. En 2000, cette part est tombée à 4,8 % avec 1,3 million de personnes. Selon le recensement agricole de 2010, il y a en France (DOM inclus) un peu plus d'un million

de personnes participant régulièrement à l'activité des 514 800 exploitations agricoles françaises.

- d'un accroissement du nombre des formes sociétaires : groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) mais surtout entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL). Si le nombre des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) est stable depuis 1990, les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL), quasiment inconnues en 1988 avec 0,25 % des exploitations professionnelles représentent près de 27% des exploitations professionnelles en 2010 (Agreste 2006 et Ministère de l'Agriculture, 2011). Entre 1988 et 2007, le nombre d'EARL croît de 25,1% alors que le nombre d'exploitations professionnelles individuelles diminue de 5,4% par an.

Toutefois, les effets de ces mesures ne sont pas uniformes sur le territoire français (Coulomb, 1999 ; Boinon, 2011) ; c'est le cas notamment de toute la moitié sud de la France. Dans le quart Sud-Est de la France, la conjonction de structures sociales anciennes vivaces, de conditions défavorables au modèle productiviste et de la forte progression de l'étalement urbain fait obstacle à une modernisation de l'agriculture basée sur l'agrandissement des exploitations.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA), entre 1988 et 2010, la taille moyenne des exploitations passe de 14,9 ha à 27,6 ha. Les formes sociétaires sont moins nombreuses qu'à l'échelle nationale (14% en 2000 en région PACA et 13% dans les Bouches-du-Rhône en 2010) et les surfaces mises en valeur par ces formes juridiques couvrent 1/3 de la SAU contre 49% au niveau national. Le faire valoir indirect est plus faible qu'au niveau national (60% de la SAU en 2003) mais la location verbale est cinq fois plus fréquente que dans le reste de la France (Agreste, 2003).

En Rhône-Alpes, en 2010, 55% des exploitations sont moyennes* ou grandes*, contre 47% en 2000. Ces exploitations concentrent 94% du potentiel économique et 86% de la SAU. 34% des exploitations françaises sont petites*[4] contre 45% en Rhône-Alpes. Alors que 32,4% des exploitations ont disparu entre 1999 et 2010, les petites exploitations ont disparu près de trois fois plus vite (Agreste, 2014).

Avec, en Rhône-Alpes, entre 2000 et 2010, une diminution de 6% de la SAU, contre 3% en moyenne au niveau national, la SAU moyenne des exploitations rhônalpines atteint 37 ha en 2010.

Dans cette région, alors que 80% des exploitations sont individuelles, le nombre d'EARL progresse de 70% entre 2000 et 2010, le nombre de GAEC reste stable. Sur l'ensemble de la région, si la part des terres en propriété n'est plus que de 25% en 2010, contre 1/3 en 2000 et plus de la moitié en 1988, elle varie selon les départements : moins de 20% dans l'Ain et les Savoie, contre 44% en Ardèche et 37% dans la Drôme ; et 50% des surfaces des exploitations de petite dimension économique sont en propriété, contre seulement 13% des terres des grandes exploitations (Agreste, 2014).

Dans les franges urbaines de Rhône-Alpes, de 1999 à 2010, la diminution du nombre d'exploitations est plus forte que la moyenne régionale (33,4% contre 32,4% en Rhône-Alpes) ; le nombre total d'Unité de Travail Annuel (UTA) baisse de 24 % (23% en Rhône-Alpes).

La forte diminution du nombre total des exploitations agricoles est une conséquence du prélèvement progressif de foncier agricole pour l'urbanisation, les infrastructures, l'agriculture de loisirs (chevaux, chasse…) mais ce n'est pas la seule cause (Agreste, 2014).

La modification des formes juridiques des exploitations, passant d'entreprises individuelles à des formes sociétaires, explique en effet une autre part de la diminution du nombre d'exploitations. De plus, la recherche de rentabilité passe par l'augmentation des surfaces en captant les terres des exploitations en fin d'activité.

Dans les franges urbaines de Rhône-Alpes, fortement soumises à la pression urbaine, le Recensement Agricole de 2010 met en évidence une agriculture moins « mono spécifique », cherchant « diversification et complément d'activité ». Cette évolution peut autant traduire une stratégie d'adaptation en réponse aux difficultés d'accès au foncier qu'être le reflet du développement de conversion en bio et du dynamisme des circuits courts. Rhône-Alpes est la première région française en nombre d'exploitations vendant en circuit court et la diversité des produits vendus est à l'image de la région : viandes, fruits, légumes, fromages, miel, œufs… Et c'est aussi en Rhône-Alpes que la part d'exploitations bio existantes ou en conversion est la plus importante. Ces exploitations sont plus engagées dans la diversification (43% d'entre elles contre 16% des exploitations conventionnelles) et dans les circuits courts (58% contre 24% des exploitations conventionnelles). En 2010, 72% des exploitations bio sont moyennes ou grandes (contre 54% des exploitations conventionnelles) et sont presque deux fois plus nombreuses que les exploitations conventionnelles à être en EARL.

Au fil du temps, l'encouragement à des exploitations plus efficientes s'est traduit dans un accompagnement à l'accroissement de la taille des exploitations. Dans son volet foncier, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en septembre 2014 fait le constat de l'impasse de l'agrandissement et réaffirme souhaiter le maintien du modèle d'exploitation familiale. Pour autant, ce texte ne remet pas en question les possibles des lois de 2006 et 2010 qui font de l'entreprise agricole, au détriment de l'exploitation familiale, le moyen de renforcer la compétitivité du secteur agricole pour affronter la concurrence internationale (Boinon, 2011). Dans un contexte de réduction de la manne européenne, la prise en compte du chiffre d'affaires théorique (Production brute standard (PBS)) comme critère d'attribution des aides européennes risque, à court ou moyen terme, de contribuer à accélérer la disparition des petites exploitations (Rémy, 2014).

Simultanément aux incitations à plus d'efficacité, des outils sont mis en place pour contrôler l'agrandissement des exploitations. Ainsi, la loi agricole de 1962 institue le « contrôle des cumuls » ; ce dispositif supposait l'obtention d'une autorisation d'exploiter si l'agrandissement d'une exploitation portait sa superficie au-delà d'un plafond défini par département ou par région naturelle et fixé par arrêté ou si l'agrandissement avait comme conséquence de réduire la surface d'une exploitation existante en deçà de la Surface Minimale d'exploitation (SMI). Ce possible dépassement était accordé par une commission présidée par le préfet ; cette commission était composée de représentants de la profession agricole et de l'administration. Mais cette réglementation ne s'applique pas dans les cas d'agrandissements familiaux.
Quasi inexistant dans certains départements, le « contrôle des cumuls » n'a pas fonctionné (Rey, 1991).

Dans la loi d'orientation agricole de 1980, le contrôle des cumuls est remplacé par le contrôle des structures : il est ainsi établi dans chaque département un schéma départemental des structures agricoles (SDDS), outil qui jette les bases d'une politique départementale en matière de contrôle de l'évolution des structures d'exploitation agricole ; l'installation des jeunes est affirmée comme priorité fondée sur l'étalon de base qu'est la surface minimale d'installation définie en 1968 (cet étalon sera conservé jusqu'à la loi de 1999).

Les commissions départementales peuvent fixer le seuil au-delà duquel une demande d'autorisation d'exploiter est nécessaire et cela dans une fourchette comprise entre deux et quatre fois la SMI.

Depuis, le contrôle des structures a été revu tantôt dans le sens d'une plus grande liberté laissée à la croissance des exploitations (loi du 25 janvier 1990 et du 5 janvier 2006), tantôt dans le sens d'une limitation (loi de juillet 1999).

Les lois de 2006 et de 2010 ont pour objectif de faciliter l'évolution des exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise. En matière de droit foncier, la loi de 2006 assouplit les modalités du contrôle des structures en relevant les seuils de superficie à partir desquels l'autorisation d'exploiter est nécessaire. La principale innovation de cette loi est la création du fonds agricole complétée par la possibilité de cession de bail ; ainsi le droit rural tend à se rapprocher du droit commercial en donnant la possibilité d'introduire des éléments immatériels pour l'évaluation de l'exploitation agricole : droit au bail, droits à produire, droit à paiement unique (aides directes aux agriculteurs versées par l'Union européenne), clientèle, etc.

Dans son volet foncier, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, adoptée en septembre 2014 affiche vouloir se donner les moyens de conforter le contrôle des structures. Actant de l'opacité des sociétés, le texte de loi se fixe l'objectif de clarifier le statut des GAEC. Cependant, ce texte n'est pas explicite sur les entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) pour qui l'entrée de capitaux extérieurs est permise et qui ne sont pas soumises à des contraintes limitant leur surface (loi DTR de 2005).

2. Freiner la consommation d'espace

Depuis 1980, les lois agricoles cherchent à infléchir la consommation d'espaces.

Le « volet foncier » de la loi d'orientation agricole de 1980 introduit :

- (i) de préciser ce qui motive le refus de cultiver ;
- (ii) d'établir dans chaque département un Plan Agricole Départemental (PAD) : discuté entre la profession et l'administration, au vu de l'histoire passée des structures et des choix d'évolution future, ce schéma était un « contrat moral » pour la profession.

Toutefois, par des stratégies de contournement – notamment urbanisation en escargot à partir de l'habitat existant -, les PAD n'ont pas freiné la spéculation et l'urbanisation (Jouve, Vianey, 2012) et de plus, au 1er mars 1986, à peine 40 schémas départementaux sont publiés ou en cours de l'être (Rey, 1991).

Ultérieurement, la loi d'orientation agricole de 1999, donne la possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP).

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…»* (art. 112-6 du Code Rural).

Au 1er Janvier 2012, 17 ZAP sont approuvées représentant une surface totale de 3.991 ha ; 10 sont en projet, soit au total un potentiel à court terme de 27 ZAP.

Cependant, si les ZAP préservent l'intégrité des espaces agricoles et des paysages qu'elles circonscrivent, elles ne protègent pas, à l'échelle de la commune, l'équité des espaces agricoles (Serrano et Vianey, 2007). De plus, dans les exemples étudiés, l'outil tend à créer une ségrégation au sein de la profession et entre espaces agricoles et comme, il s'avère être aussi au service de la poursuite d'un fort développement démographique, il participe en conséquence à caractériser l'attractivité de la commune (Serrano, Vianey, 2007 ; Vianey, 2012).

Partant du constat de la fragilisation croissante des espaces agricoles et des équilibres écologiques sous l'effet de la péri-urbanisation, la loi n°157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) donne la possibilité de créer des Périmètres de Protection des Espaces Agricoles et Naturels périurbains (PAEN). Le PAEN vise à mettre en œuvre une politique.

L'association Terres en Villes, qui regroupe 27 aires urbaines[5] et qui œuvre pour que des terres agricoles soient maintenues à proximité des villes, a la compétence pour la mise en œuvre des PAEN.

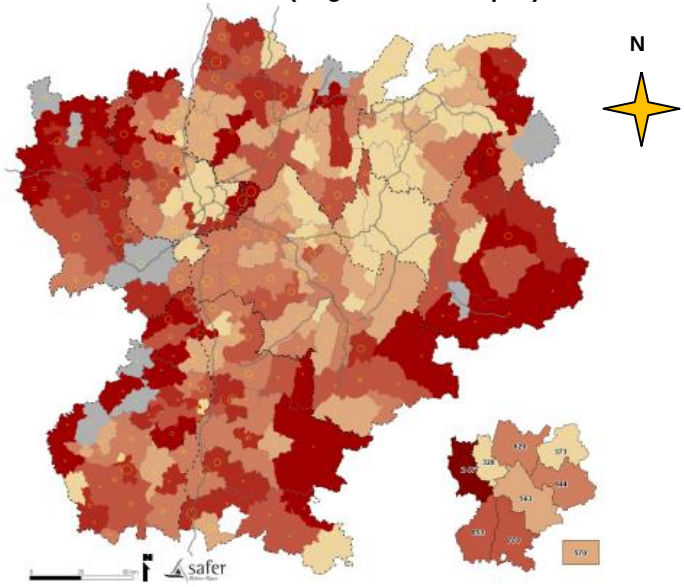
Trois PAEN sont approuvés à ce jour : le Plan de Velaux (Bouches-du-Rhône), la Prade de Canohès (Pyrénées-Orientales) et la vallée du Gier pilatoise (Loire). D'autres sont en discussion.

Dans la vallée du Gier pilatoise (Loire), le PAEN a été créé le 17 mars 2011 sur 3 102 ha ; cet espace agricole et naturel en limite d'urbanisation sur les flancs du Pilat concerne cinq communes du SCoT Sud Loire; il est porté par le Parc Naturel Régional du Pilat. Limite entre urbain et rural, ce PAEN génère de la « rareté ». Sur cette zone, consécutivement aux transmissions, les terres sont fortement morcelées. De nombreux agriculteurs ont des terres en location verbale sans bail ; lors de ventes ou de successions, la « rareté » créée par le PAEN peut modifier les choix des nouveaux bailleurs qui vont préférer se tourner vers les agriculteurs les plus offrants en termes de paiement de location et les plus impliqués dans les actions liées au projet de PAEN. L'outil risque d'accélérer la modification de la ressource foncière et d'en changer sa répartition entre usagers et propriétaires (Vianey, Requier-Desjardins, 2014).

La mobilisation de ZAP ou de PAEN pour freiner l'étalement urbain est fondée sur une quantification de la consommation d'espace et le risque de perte du potentiel agronomique. Cette approche duale ne met pas en débat la question de l'utilité de la ressource foncière et de sa valeur agronomique (Jouve, Vianey, 2012) car elle ne tient pas compte des interactions entre les différents éléments constitutifs de l'espace (Santos, 1990).

C'est dans les territoires les plus ruraux, les plus éloignés des pôles urbains que le prix du foncier pour bâtir est le moins élevé (des écarts de 1 à 20) ; dans ces territoires, la conjonction d'une offre de construction individuelle en diffus et de marchés plus accessibles fait que la consommation par nouvel habitant y est la plus élevée. Ces possibles impactent fortement les espaces agricoles (cf. Figure n°2).

Figure n° 2 : Surfaces urbanisées et dynamique de population
Période 1999-2009 (Région Rhône-Alpes)



Source : Majic III DGFiP et Insee RP
Fond : IGN BDcarto limites administratives
Contours : EPCI révisés
Réalisation : SAFER Rhône-Alpes

Surface urbanisée par nouvel habitant

m² par nouvel habitant

- Décroissance démographique
- 0 - 400 m²/hab
- 400 - 550 m²/hab
- 550 - 700 m²/hab
- 700 - 900 m²/hab
- 900 - 1 300 m²/hab
- > 1 300 m²/hab

Avec l'objectif de « réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020 », la loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 a institué un observatoire de la consommation des espaces agricoles et, dans chaque département, une commission départementale de la consommation des espaces agricoles (CDCEA). Présidée par le Préfet, elle réunit des représentants des collectivités territoriales, de l'État, de la profession agricole, des propriétaires fonciers, des notaires et des associations agréées de protection de l'environnement. Cette commission est saisie de toute question relative à la régression des surfaces agricoles et sur les moyens de contribuer à sa maîtrise. Elle émet notamment un avis sur les documents d'urbanisme au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles. Elle vient appuyer la loi Grenelle II qui impose que les documents d'urbanisme analysent les consommations d'espaces agricoles, naturels et forestiers et fixent des objectifs de modération de cette consommation. Les CDCEA mises en place au cours de l'année 2011 sont aujourd'hui repensées dans le cadre de la loi ALUR : le législateur a pour objectif de renforcer leur rôle et de les transformer en Commissions Départementales de Consommation des Espaces.

Alors qu'aujourd'hui, ces commissions émettent obligatoirement un avis sur des projets ou des documents d'urbanisme entraînant une consommation d'espace agricole, il est envisagé d'élargir le rôle de ces commissions dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme afin qu'elles donnent un avis sur l'ensemble des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Cet objectif implique que la composition de ces commissions soit adaptée en ajoutant des membres compétents en matière de protection des espaces forestiers et naturels.

Cette extension de compétences permettrait d'assurer une cohérence d'avis en tenant ainsi compte de l'ensemble des priorités nationales : protection des espaces naturels et forestiers pour des raisons de biodiversité ou de paysage ou d'autres raisons environnementales et économiques, protection des espaces agricoles pour des raisons de valeur agronomique ou des raisons économiques.

L'élargissement de compétences pourrait se traduire par une augmentation du nombre de consultations obligatoires sur les dossiers de demande d'autorisation d'urbanisme et par un allongement des délais d'instruction.

Dans une perspective de développement durable, cette même loi de 2010, institue le Plan Régional d'Agriculture Durable (PRAD) ; ce document se substitue au document de gestion de l'espace agricole et forestier (DGEAF) créé par la loi d'orientation pour l'agriculture de 1999 lequel n'a vu le jour que dans moins d'une dizaine de départements.

Pour le gouvernement, la création du PRAD poursuit plusieurs objectifs :

- disposer au niveau régional d'une réflexion conduite par l'ensemble des acteurs concernés (profession agricole, associations environnementales, collectivités, chasseurs, agences de l'eau, Chambres consulaires…) sur la vision de l'agriculture,
- préparer l'adaptation de l'agriculture au changement climatique,
- permettre l'émergence de projets associant secteurs agricoles, collectivités et autres acteurs économiques favorables à l'emploi,
- faciliter la prise en compte de l'agriculture dans les documents d'urbanisme,
- permettre une meilleure utilisation des fonds publics pour une meilleure coordination des politiques menées par les différents acteurs.

La préparation des PRAD est confiée aux Préfets de Région en y associant les collectivités territoriales et les Chambres d'agriculture concernées, ainsi que l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives.

Dans les régions comprenant des zones de montagne, le PRAD détaille les actions spécifiques ou complémentaires que l'Etat mène pour l'agriculture de montagne. Il doit tenir compte des orientations fixées en ce domaine par le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, et indiquer lesquelles ont vocation à être contractualisées dans le cadre des conventions inter régionales de massif.

En matière de contenu, la loi prévoit que les PRAD doivent prendre en compte les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) décrivant les futures Trames vertes et bleues, ainsi que les orientations découlant des directives territoriales d'aménagement et de développement durables. Les PRAD doivent plus précisément fixer les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région, en tenant compte des spécificités des territoires, ainsi que de l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et

environnementaux. Ils doivent également expliciter les actions prioritaires en termes de soutien de l'Etat.

Ce document n'a pas de valeur prescriptive et sa portée juridique est réduite à une prise en compte du PRAD par les collectivités, lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.

Le PRAD fait partie des sources de données sur lesquelles les commissions départementales de consommation des espaces agricoles pourront s'appuyer pour fonder et étayer leur avis sur les documents d'urbanisme ou autorisations d'urbanisme entrant dans leur champ de consultation.

IV – Conclusion/Discussion

A partir des années 1950, les politiques d'aménagement et les politiques agricoles ont simultanément visé à optimiser la production agricole en restructurant les exploitations agricoles tout en cherchant à maintenir le modèle d'exploitation familiale et à satisfaire le désir de maison individuelle. Jusqu'au début des années 2000, l'orientation de l'ensemble de ces politiques s'inscrit dans un contexte de croissance, de production, de consommation, de décongestionnement de la ville et de perception de ressources illimitées. Au tournant des années 2000, le constat de l'étalement urbain et de ses conséquences sur le grignotage des terres agricoles conduisent à des réorientations afin de freiner la consommation de terres ; sur fond d'affirmation de la multifonctionnalité de l'agriculture, de maintien de l'exploitation familiale et de développement durable, l'articulation entre les lois agricoles et les lois d'aménagement tend alors à se renforcer par la création de dispositifs dont l'objectif est de limiter le grignotage des espaces agricoles, et d'intégrer l'agriculture dans le projet de développement territorial.

Les inflexions préconisées pour contrecarrer ces constats ou maintenir un modèle n'ont pas les effets attendus ou sont seulement utilisées à la marge ; bien qu'en dents de scies depuis la fin des années 1960, ces « échecs » peuvent être imputés à des rapports de forces arc-boutés en faveur (i) de la marchandisation et de la consommation de terres (ii) de la création de formes capitalistiques d'exploitations agricoles au détriment de la petite exploitation.

Cette situation reflète l'opposition entre la volonté de territorialiser l'agriculture dans un souci d'aménagement de l'espace, de durabilité, de relocalisation et d'échanges, et celle de renforcer l'approche sectorielle et de filière de l'agriculture, pour gagner les marchés régionaux et internationaux donc de dé-territorialiser cette agriculture de marchés. Cette contradiction peut-elle être dépassée par une agriculture répondant simultanément à ces deux pôles ? Le dialogue entre, d'une part, la production brute standard (PBS), critère déterminant la légitimité d'une exploitation agricole, et, d'autre part, la réaffirmation de l'utilité sociale et environnementale de la petite exploitation comme acteur rural fondamental peut être une réponse. Cette réflexion qui s'inscrit dans des débats de société actuels portés à l'échelle internationale, devrait ouvrir de nouvelles perspectives pour la petite agriculture comme garante d'une cohésion territoriale.

Références

Agreste. Enquête structure, 2003, 2006, 2007. http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/recensements-agricoles/structure-des-exploitations/

Boinon J.-P. 2011. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. *Économie et Statistiques*, n° 444–445, p. 19-37.

Brundtland G.H. (ed), Commission mondiale pour l'environnement et le développement. 1987. *Notre avenir à tous.* Montréal : Editions du Fleuve.

Coulomb P. 1999. La politique foncière agricole en France. In : Jouve A.-M., Bouderbala N. (éds). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 69-94. (Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 36).

Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J. 2005. Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, n° 8, p. 87-105.

Guerin M., Moquay P. 2002. Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales. In : Perrier-Cornet P. (dir). *A qui appartient l'espace rural ? Enjeux publics et politiques.* La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube. p. 105-132.

Harvey D. 2008. *Géographie de la domination*. Paris : Les prairies ordinaires.

Harvey D. 2012. *Pour lire le capital*. Montreuil : La Ville Brûle.

Harvey D. 2014. *Brève histoire du néo-libéralisme.* Paris : Les prairies ordinaires.

Hérin R. 1986. La géographie sociale, géographie des rapports sociaux. *L'Espace Géographique,* n°15/2, p. 108-110.

Jouve A.-M., Vianey G. 2012. Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain. *Économie Rurale*, n° 330-331, p. 27-41.

Métropole Savoie. 2007. Observatoire de suivi du SCOT. Etat initial du territoire. Année 2005 et bilan 1999/2005. http://www.metropole-savoie.com/?attachment_id=176.

Pointereau P., Coulon F. 2009. Abandon et artificialisation des terres. *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n. 57, p. 109-120.

Ministère de l'Agriculture. 2011. *Recensement agricole 2010*. Paris : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire

Rémy J. 2014. Une loi sous le signe du corporatisme agraire. *Le Monde,* 19 septembre, cahier Eco&Entreprise, p. 7**.**

Rey V. 1991. Géographie de l'application d'une loi foncière, la loi sur les cumuls et ses enseignements. In : Assier-Andrieu L. (ed). *La terre privée et les conduites patrimoniales dans la France rurale*. Paris : Association des Ruralistes Français. p. 35-43.

Santos M. 1990. *Espace et méthode*. Paris : Publisud.

Serrano J.,Vianey G. 2007. Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? *Géographie, Economie, Société,* vol. 9, n. 4, p. 419-438.

Serrano J. et Vianey G. 2011. Consommation d'espace agricole et relations entre acteurs privés et publics : un management en faveur de l'artificialisation. *Norois,* n° 221/4, p. 111-124.

Serrano J. et Vianey G. 2014. Patrimonialiser des activités agricoles pour banaliser la consommation d'espaces agricoles périurbains : réflexions à partir du cas de l'agglomération de Tours. *Géographie, économie, société*, vol. 16, n. 3*,* p. 297- 314.

Vianey G. 2005. La transmission des exploitations à l'épreuve de la péri-urbanisation. *Etudes Foncières*, n° 116, p. 22-27*.*

Vianey G., Marolleau E., Ranchin G. de. 2011. Le paysage, moteur de la protection et de la valorisation des espaces ouverts ? Communication au colloque national « Écologisation des politiques et des pratiques agricoles », INRA-SAD- Avignon, 16 au 18 mars 2011.

Vianey G. 2012. Les zones agricoles protégées (ZAP) : valoriser l'identité agricole locale. *Projets de Paysage : Revue scientifique sur la conception de l'aménagement de l'espace*. http://www.projetsdepaysage.fr

Vianey G., Requier-Desjardins M. 2014. Mutations du foncier agricole dans des contextes réglementés de protection du foncier. Communication pour le colloque « Le Foncier Agricole: usages, tensions et régulations ». 11 et 12 juin, Lyon, co-organisé par la Société Française d'Economie Rurale (SFER), IRSTEA, le CIRAD, l'INRA.

Annexes

Tableau 1 : Les documents d'aménagement : le foncier, d'une ressource illimitée à une ressource à protéger

Lois d'aménagement	Documents	Objectifs des lois	Résultats
1958	Plans d'Urbanisme directeur (PUD)	Définir les grandes lignes de l'aménagement aux échelles communales et cantonales	Peu de documents approuvés (sauf à proximité des grandes villes) Début de la périurbanisation.
1967-Loi d'Orientation Foncière (LOF)	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à l'échelle intercommunale Plan d'Occupation des Sols (POS) à l'échelle communale et carte communale (communes rurales)	Définition de zones à urbaniser, zones agricoles, zones industrielles,… parallèlement délimitation d'espaces protégés (création des premiers Parcs Naturels Régionaux) : recherche de fonctionnalités spatiales	Inégaux sur le territoire Pas d'emboîtement entre SDAU et POS Sur-dimensionnement des zones à urbaniser Mitage et densification des secteurs ruraux autour des villes Forte consommation d'espaces Espaces agricoles conçus comme coupures vertes ou réserves pour l'urbanisation
2000-Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)	Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) à l'échelle intercommunale ; Plan Local d'Urbanisme (PLU) à l'échelle communale et carte communale (communes rurales)	Refaire la ville sur la ville Compatibilité avec les autres lois (Montagne, Littoral, Grenelle, agricole,…) et avec les autres documents (parcs, pays, schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE), Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)) Emboîtement d'échelles : communales / intercommunales Objectif de durabilité: obligation d'établir un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) Limiter la consommation d'espaces: création d'outils	20% du territoire couvert par des SCoT Compatibilité entre SCoT et PLU : pas vraiment effective Outils de réduction de la consommation d'espaces : peu utilisés
2013-Loi Duflot-Logement et Urbanisme	Maintien de la dénomination des documents	Couvrir le territoire en SCoT : outil de cohérence des politiques publiques Possibilité d'élaborer des PLU intercommunaux : ils pourront avoir valeur de SCoT Assouplir les conditions juridiques Réduire les coûts d'études liés à l'élaboration des documents Limiter la consommation d'espaces	

Tableau n°2 : Volets fonciers des lois agricoles

Dates	Contexte/Objectifs	Mesures	Effets
1960 et 1962	Mise en conformité avec le traité de Rome de 1957 Affirmation du modèle d'exploitation familiale 8 millions de personnes sur 2,3 millions d'exploitations Taille moyenne des exploitations : 14 ha	Incitation aux départs : Indemnité Viagère Départ (IVD) Création des SAFER en 1960 Incitation à l'agriculture de groupes (GAEC, GFA) Création du contrôle des cumuls en 1962 et de la Surface Minimale d'installation en 1968 Incitation aux remembrements	Mise en place d'une agriculture duale adossée à la définition de l'exploitation agricole établie en 1955 Fort exode rural Contrôle des cumuls : ne fonctionne pas Remembrements : peu nombreux dans le Sud de la France
1980	Limiter : - la consommation d'espaces ; - l'agrandissement des exploitations	Le contrôle des structures remplace le contrôle des cumuls ; il est revu en 1990 au profit de l'agrandissement Création d'un schéma départemental des structures dans chaque département Etablir des Plans Agricoles Départementaux (PAD)	La taille des exploitations s'accroit Affirmation d'une agriculture duale Augmentation du faire valoir indirect Les PAD ne freinent pas la spéculation et l'urbanisation La part d'exploitations individuelles diminue
1999	Durabilité Limiter la consommation d'espaces Compatibilité entre les lois Affirmation du caractère multifonctionnel de l'agriculture Limiter l'agrandissement	Création des Commissions Départementales d'Orientation Agricole Possibilité de créer des Zones Agricoles Protégées (ZAP)	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 42ha 1,3 million de personnes vivent sur les exploitations agricoles : 4,8% de la population active
2006	Faciliter l'évolution des exploitations agricoles vers une démarche d'entreprise	Contrôle des structures assouplit pour permettre l'accroissement de la taille des exploitations Rapprochement du droit rural et du droit commercial : introduction d'éléments immatériels dans l'évaluation de l'exploitation agricole	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 74ha Le faire valoir indirect continue de croître: 77% de la SAU en 2007 Formes sociétaires : 20% des exploitations professionnelles
2010	Réduire de moitié la perte de surfaces agricoles d'ici 2020	Création de Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles Le Plan Régional d'Agriculture Durable remplace le Document de gestion de l'espace agricole et forestier : il doit prendre en compte les dispositions des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux et des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique	Taille moyenne des exploitations professionnelles : 78ha 1 million de personnes sur 514 800 exploitations Formes sociétaires: 31% des exploitations professionnelles Une vingtaine de ZAP approuvées
2014	Réaffirmation du modèle d'exploitation familiale : conforter le contrôle des structures Clarifier le statut des GAEC		

Notes

[1] La politique des gouvernements Pompidou est marquée par le développement de l'aménagement du territoire et des grands équipements planifiés par l'État : création de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le 14 février 1963 (DATAR devenue aujourd'hui DIACT), de la politique des métropoles d'équilibre et de la Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon (Mission Racine) ; lancement en 1964 du projet de construction d'un nouvel aéroport international en région parisienne à Roissy-en-France ; création en 1964 des préfets de région ; décision (appliquée en 1968) de réorganiser l'Île-de France avec l'éclatement des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en sept nouveaux départements (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise) ; « plan neige » en 1965 ; définition de la politique des villes nouvelles. Georges Pompidou favorisera le développement de l'agriculture intensive et de l'agro-industrie par la mécanisation et l'utilisation d'engrais et de pesticides : les lois Pisani de 1960 et 1962 permettront d'accompagner les objectifs souhaités pour l'agriculture.

[2] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable (LOADDT- loi Voynet permettant la création des Pays) du 25 juin 1999 modifiant la loi Pasqua du 4 février 1995 qui place au cœur de ses préoccupations le développement durable et propose d'organiser le développement à partir de schémas sectoriels en proposant en préambule deux choix stratégiques qui concernent la « recomposition des territoires ». Cette loi a été abrogée en 2010 par la loi sur la réforme territoriale de décembre 2010.

[3] En 2000, une exploitation est dite « professionnelle » lorsque sa taille économique est supérieure à 12 équivalent-hectares de blé (soit 8 Unités de Dimension Economique (UDE)) et qu'elle occupe au moins 0,75 unité de travail annuel (www.agriculture.gouv.fr.).

[4] Définitions : petite exploitation : < 25 000 € de production brute standard (PBS) ; moyenne exploitation : 25 000 € à 100 000 € de PBS ; grande exploitation : > 100 000 € de PBS.
PBS = production brute standard = chiffre d'affaires théorique des exploitations, calculé à partir de coefficients moyens appliqués aux surfaces et aux cheptels sur la période 2005-2009. www.agriculture.gouv.fr

[5] Aix-en-Provence, Amiens, Angers, Aubagne, Besançon, Blois, Caen, Chambéry, Cholet, Dijon, Grenoble, Ile-de-France, Le Mans, Lille, Lorient, Lyon, Ceinture Verte Mancelle, Nancy, Nantes, Pau, Perpignan, Rennes, Saint-Etienne, Saint-Nazaire, Strasbourg, Toulon, Toulouse.
www.terresenvilles.org

Droits à construire et recours contentieux en région provençale : les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon

Romain Melot

Institut National de la Recherche Agronomique - Sadapt

Résumé. L'objet de notre étude est de montrer en quoi l'analyse des litiges traités par les juridictions en matière de droit de l'urbanisme permet de mieux comprendre la manière dont les différents acteurs intéressés par la destination des sols (propriétaires, riverains, associations, services de l'Etat), mobilisent la ressource offerte par le contentieux pour remettre en cause la décision d'une autorité publique (locale ou nationale). Notre propos se limite ici à étudier l'activité de deux juridictions administratives (tribunal de Nice et de Toulon), dont le ressort correspond respectivement aux départements des Alpes-Maritimes et du Var. L'analyse des litiges portés devant les juridictions étudiées met en évidence que le contentieux des autorisations d'urbanisme ne se résume pas à des recours destinés à bloquer des projets de construction. Les propriétaires contribuent également à alimenter de manière notable les litiges et ce, avec une réussite supérieure aux tiers et une forte combattivité. Cependant, les recours de tiers portés par des particuliers riverains constituent indéniablement le cœur du contentieux de l'urbanisme. Mais il est à noter que le risque d'annulation théorique des permis est extrêmement faible (1 sur 200). Ce sont donc avant tout les effets indirects des saisines sur le financement des projets qui sont susceptibles de conséquences économiques significatives.

Mots-clés. Urbanisme – Contentieux – Littoral – Permis de construire

Title. Building rights and litigation in Provence, France. The cases dealt with by the administrative courts of Nice and Toulon.

Abstract. *The aim of this study was to show to what extent the analysis of cases concerning planning adjudicated by administrative courts can advance our understanding of the strategies used by stakeholders concerned by land uses (landowners, local residents, associations, state services) when they use litigation as a way to contest a (local or national) public decision. Our inquiry was limited to the activity of two French administrative courts (Nice and Toulon) in Provence. The analysis of cases dealt with by these courts revealed that litigation concerning building permits is not limited to claims against building projects. Landowners also substantially contribute to litigation; they are more successful than third parties and are very confrontational. However, recourse by third parties is certainly at the the core of planning litigation. Nevertheless, it is important to emphasize that the risk of a building permit being cancelled is very low (1 out if 200). Significant economic consequences (for the funding of projects) are above all caused by the indirect effects of claims.*

Keywords. *Planning – Litigation- Coastal areas – Building permits*

Les aires urbaines de la façade méditerranéenne française sont dans l'ensemble caractérisées par un marché foncier et immobilier tendu, combinant des prix plus élevés que la moyenne nationale à une demande en logement très importante. A ces facteurs de pression foncière s'ajoute la présence d'espaces faisant l'objet de protections spécifiques édictées par le droit en raison de leur qualité patrimoniale et environnementale (loi littoral et montagne, parmi d'autres dispositifs) (Calmette, 2007). Tout cela contribue à faire de la constructibilité un enjeu économique de premier plan qui donne lieu à la confrontation d'intérêts divergents (Lascoumes, 1995). Le tribunal constitue une scène d'expression privilégiée de ces intérêts, les six

juridictions administratives des régions méditerranéennes françaises (Bastia, Montpellier, Marseille, Nîmes, Nice, et Toulon) étant les plus actives au niveau national en matière de contentieux de l'urbanisme.

L'objet de notre étude est de montrer en quoi l'analyse des litiges traités par les juridictions en matière de droit de l'urbanisme permet de mieux comprendre la manière dont les différents acteurs intéressés par la destination des sols (propriétaires, riverains, associations, services de l'Etat), mobilisent la ressource offerte par le contentieux pour remettre en cause la décision d'une autorité publique (locale ou nationale) (Kirat et Melot, 2006 ; Kirat et Torre, 2007). Notre propos se limite ici à étudier l'activité de deux juridictions administratives (tribunal de Nice et de Toulon), dont le ressort correspond respectivement aux départements des Alpes-Maritimes et du Var.

Le cadre juridique français en matière d'urbanisme

En droit français, les communes peuvent prendre l'initiative d'élaborer leur propre réglementation locale en matière de planification sous la forme d'un « document d'urbanisme ». Il peut s'agir d'une simple « carte communale », document simplifié dont se contentent les communes rurales, ou d'un document plus complet (le « plan d'occupation des sols », remplacé progressivement à partir de 2001 par le « plan local d'urbanisme », dont les exigences en termes de maîtrise économe de l'espace sont plus importantes).

Les documents d'urbanisme communaux doivent être compatibles avec les prescriptions juridiques de niveau supérieur. Des règles d'urbanisme peuvent exister au niveau d'un ensemble de communes (« schéma de cohérence territoriale ») ou d'une région. Par ailleurs, la loi et la réglementation nationale définissent un cadre commun aux règles locales (le « règlement national d'urbanisme »), mais prescrivent également des protections spécifiques pour les communes des espaces montagneux et littoraux (loi « montagne » et loi « littoral »).

Lorsqu'une commune dispose d'un document d'urbanisme, voté par le conseil municipal, le maire est habilité à délivrer des autorisations individuelles. Ces autorisations peuvent se limiter à attester des droits à construire d'un terrain (le « certificat d'urbanisme ») ou permettre la réalisation de travaux de construction (« permis de construire »). Si la commune n'a pas de document d'urbanisme, c'est le représentant local de l'Etat, le préfet, qui délivre lui-même les autorisations.

I – Contentieux spécialisé et contentieux de masse

Les demandes adressées aux juridictions en matière d'urbanisme s'organisent autour de trois pôles différents définis par la nomenclature des affaires administratives : les procédures d'intervention foncière, les documents de planification et les autorisations d'occupation du sol. Le premier pôle rassemble les opérations menées par les collectivités ou leurs groupements dans un but d'aménagement (lotissements, création de zones d'aménagement concerté ou différé), auxquelles on peut adjoindre les actes de ces collectivités liés à l'exercice du droit de préemption (droit de préemption urbain, pour l'essentiel). Le second pôle est constitué avant tout des délibérations des conseils municipaux relatives aux documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, plans locaux d'urbanisme) visant à approuver l'élaboration, réviser (de manière générale ou simplifiée) ou modifier ces documents. Enfin, le dernier pôle correspond à des décisions qui n'ont pas de portée réglementaire, mais renvoient à des autorisations individuelles. Il regroupe les différentes catégories d'actes qui concernent l'allocation de droits à construire.

La différence entre décision de nature réglementaire et autorisation individuelle est essentielle pour comprendre la logique du contentieux de l'urbanisme sur un plan statistique. Seul le

dernier pôle mentionné peut être qualifié à proprement parlé de contentieux de masse, puisqu'en raison de la nature individuelle des actes concernés, il concerne potentiellement un nombre très important de propriétaires et de riverains (Melot, 2009). Il correspond au quotidien des services d'urbanisme des collectivités et renvoie, sur le plan national, à des volumes considérables de décisions prises annuellement, dont seule une frange réduite fait l'objet de recours. A l'inverse, les documents d'urbanisme ne sont visés que par une proportion beaucoup plus restreinte de litiges portés devant les tribunaux (7,3%), alors même que leur rôle structurant en amont des autorisations individuelles pourrait laisser présumer une place quantitativement plus importante dans le contentieux (Tableau 1).

Tableau 1. Répartition des affaires en matière d'urbanisme au niveau national

Poste de nomenclature	Matière	Effectifs	%
3401	**Documents d'urbanisme**	**768**	
340101	*Schémas directeurs*	*7*	*0,1*
340102	*Plans d'occupation des sols*	*525*	*5*
340103	*Autres documents d'urbanisme*	*236*	*2,2*
3402	**Autorisations d'occupation du sol**	**8046**	
340201	*Permis de construire*	*6010*	*57,2*
340202	*Déclaration de travaux*	*976*	*9,3*
340203	*Certificat d'urbanisme*	*622*	*6*
340204	*Permis de démolir*	*142*	*1,3*
340205	*Certificat de conformité*	*53*	*0,5*
340206	*Autres autorisations d'occupation du sol*	*243*	*2,3*
3403	**Procédures d'intervention foncière**	**406**	
340301	*Lotissements*	*287*	*2,8*
340302	*Zones d'aménagement concerté*	*82*	*0,8*
340303	*Autres procédures d'intervention foncière*	*37*	*0,3*
3404	**Droits de préemption**	**577**	**5,5**
3405	**Urbanisme commercial**	**193**	**1,9**
3406	**Divers urbanisme et aménagement du territoire**	**506**	**4,8**
	TOTAL	10496	100

Source : Abusson et alii., 2006

A lui seul, le contentieux des autorisations individuelles représentait les trois quarts (76,7%) des recours en matière d'urbanisme en France en 2004 (Aubusson *et alii.*, 2006). Bien qu'elles se concentrent surtout autour des permis de construire (57,2%), les requêtes sont susceptibles de concerner des types d'actes très divers (déclaration de travaux, certificats d'urbanisme, permis de démolir, certificat de conformité, pour ne citer que les principaux). Dans le cadre de cette étude, nous nous limitons à l'analyse des recours portant sur les permis de construire et les certificats d'urbanisme (63,2%, soit un peu moins des deux tiers des recours en 2004).

Méthodologie de l'étude

La présente étude a été réalisée en suivant une méthode d'analyse statistique des décisions de justice. L'échantillon d'affaires étudié a été constitué via l'interrogation de la base de données des requêtes introduites devant les tribunaux administratifs en France, administrée par le Conseil d'Etat, pour la consultation de laquelle une autorisation a été sollicitée. La recherche présentée ici s'inscrit dans le cadre d'une analyse plus globale du contentieux de l'urbanisme au niveau national, actuellement en cours.

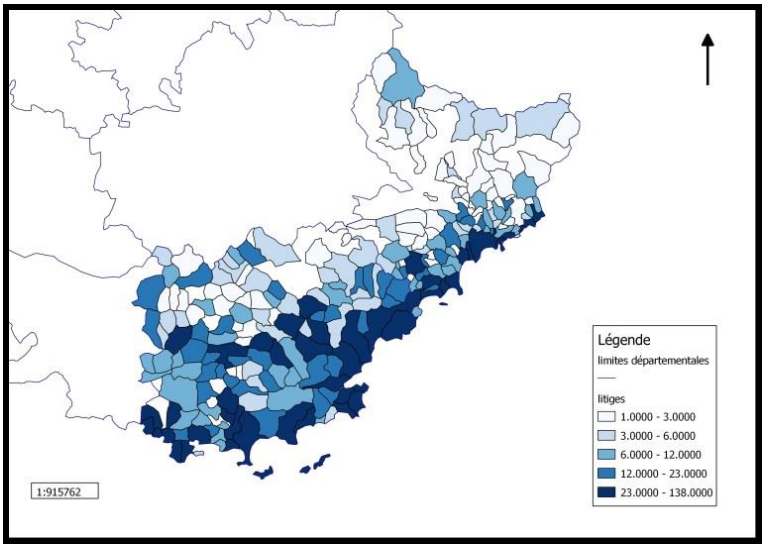
L'étude s'est appuyée sur les variables utilisées par les greffes pour décrire l'historique des dossiers, mais aussi sur des informations qualitatives tirées du titrage (description courte) des affaires, lequel est effectué également par les greffes des tribunaux. Cette analyse a été mise en œuvre à partir de l'année 2006, date à laquelle le titrage des affaires devient systématique. Les données analysées correspondent à des affaires jugées.

Au total, plus de huit mille affaires (8 655) ont été jugées par les tribunaux administratifs de Nice et de Toulon sur la période allant du 1er janvier 2006 au 1er janvier 2013 en matière d'urbanisme. Le tribunal de Toulon (dont le ressort correspond au département du Var) a été créé en 2008 pour désengorger le tribunal de Nice, lequel ne traite depuis cette date que des litiges du ressort territorial des Alpes-Maritimes. Notre propos se limite ici à l'étude du contentieux lié aux autorisations en matière d'occupation du sol.

II – A quel risque contentieux les permis de construire sont-ils soumis ?

Avec en moyenne environ 1 200 affaires annuelles durant la période observée, les chiffres du contentieux de l'urbanisme pour les deux départements des Alpes-Maritimes et du Var figurent parmi les plus hautes valeurs observées sur le territoire national. Le contentieux est concentré sur les pôles urbains littoraux des deux départements (Carte 1).

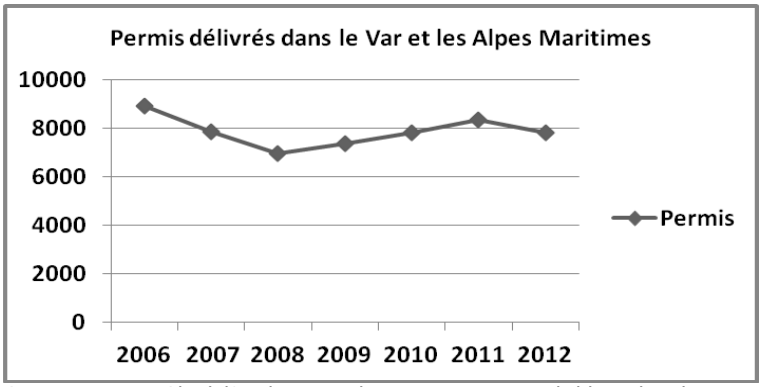
Carte 1. Recours en matière d'urbanisme dans le ressort des tribunaux administratifs de Nice et Toulon



Source : enquête (du 1er janvier 2006 au 1er janvier 2013)

Sur l'ensemble des deux départements étudiés, plus de 50 000 permis ont été délivrés durant la période allant de 2006 à 2012 (55 202), soit une moyenne d'un peu moins de 8 000 permis annuels (7 886), les volumes étant en moyenne un peu plus importants dans le Var (5 409) que dans les Alpes maritimes (4 333). La période étudiée a connu des variations notables, qui sont dues à un contexte économique national : une première chute du volume des permis est observable en 2008 (déclenchement de la crise économique), suivie d'une reprise des autorisations (impact des mesures de relance), avant une nouvelle baisse en 2012 due à l'aggravation de la conjoncture économique.

Graphique 1. Permis de construire délivrés dans le Var et les Alpes maritimes entre 2006 et 2012



Source : Base Sitadel2 ; les permis concernent aussi bien des logements d'habitation que des locaux professionnels

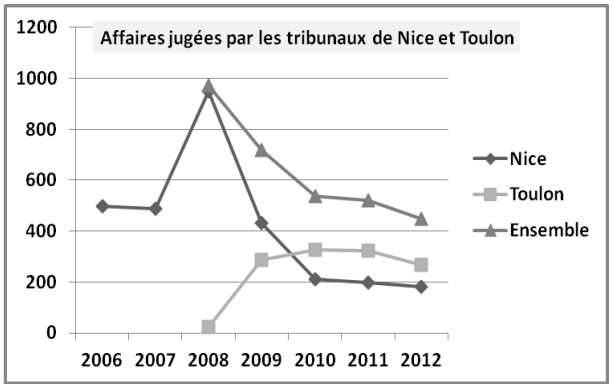
Les professionnels du droit et les praticiens de l'immobilier s'interrogent régulièrement sur le risque contentieux auquel sont soumises les autorisations d'urbanisme. Souvent abordée par la doctrine, cette question n'est cependant pas documentée sur le plan empirique par une observation statistique. Répondre à cette question nécessite en fait de calculer plusieurs indicateurs utilisés dans les enquêtes de sociologie du droit : 1) un « taux de recours », c'est-à-dire le ratio entre le nombre de saisines du tribunal et le nombre d'actes litigieux (ici, les autorisations administratives) ; 2) un « taux de réussite » qui mesure la probabilité que le tribunal réponde favorablement à la demande qui lui est adressée.

En premier lieu, on peut rappeler que l'on ne dispose pas systématiquement de données statistiques sur les décisions en matière d'urbanisme. Les décisions en matière de préemption, par exemple, ne donnent pas lieu à enregistrement systématique. Pour le sujet qui nous intéresse ici, à savoir les autorisations individuelles, il convient de préciser également que les statistiques des décisions « négatives », en l'occurrence les refus de permis, ne font plus l'objet d'enregistrement par la statistique nationale depuis le début des années 1980 (sans doute en raison de la déperdition de données dans un contexte de décentralisation). Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer l'intensité du recours en juge en matière de refus de permis par un taux de recours calculé directement à partir de la quantité de décisions refusées annuellement. Nous nous limitons donc ici à une évaluation portant sur les décisions positives, à savoir les permis.

En matière de permis de construire, le volume d'affaires est d'environ 600 recours annuels sur la période étudiée. Comme indiqué plus haut (encadré méthodologique), les données analysées portent sur des affaires jugées. Ainsi, les jugements rendus durant une année

correspondent à des décisions attaquées prises à des dates diverses (les délais de traitement variant entre quelques mois et trois ans). De ce fait, il est délicat de rapprocher par exemple le chiffre des affaires jugées en 2006 et le chiffre des permis autorisés la même année, sachant qu'une partie importante des affaires jugées en 2006 portent sur des jugements d'années précédentes. De plus, le volume d'affaires jugées durant une année par un tribunal peut dépendre de raisons liées à l'organisation interne de celui-ci. Ainsi, le nombre record de jugements rendus par le tribunal de Nice en 2008 correspond vraisemblablement à une file d'attente des dossiers, l'année même de la création du tribunal de Toulon destiné à désengorger le premier (graphique 2).

Graphique 2. Affaires jugées par les tribunaux de Nice et Toulon (permis de construire) entre 2006 et 2012



Source : enquête

Par conséquent, pour éviter les biais liés au calcul de taux de recours sur une seule année, nous avons déterminé un taux de recours sur une période pluriannuelle de six ans, ce qui permet de lisser les données sur un pas de temps suffisant pour limiter les variations liées aux délais de procédure et aux effets de pics dus à des raisons de gestion. Ce taux ne correspond bien sûr qu'à une estimation, mais celle-ci portant sur plusieurs années et sur un nombre important d'affaires, on peut la considérer comme suffisamment robuste.

Sur l'ensemble de la période étudiée (2006-2012), le taux de recours observé est d'environ 5%, soit une proportion de permis attaqués à peu de chose près comparable à celle observée en Corse dans le cadre d'une autre étude (Melot, Paoli, Kriegk, 2011). Le taux de recours fournit en quelque sorte une indication de la proportion de permis soumise à un risque contentieux, mais il ne nous informe pas sur la réussite des demandeurs (les tiers auteurs des recours). Dans le contentieux administratif, cette réussite s'apprécie avant tout par le taux d'annulation totale des décisions attaquées. En effet, les annulations partielles ne remettent pas en cause le projet lui-même, tandis que les autres modes de sortie d'affaires (désistement, non-lieu) sont d'une interprétation plus ambiguë, comme nous le verrons plus loin.

Tableau 2. Evaluation du risque contentieux : taux de recours et taux d'annulation des permis de construire

	Effectifs	%
Permis délivrés	55 202	100
Permis attaqués	2 937	5,3
Permis annulés en totalité	364	0,6

Sources : base Sitadel2 et enquête

Sur l'ensemble des recours introduits devant le tribunal, environ un sur dix aboutit à une annulation totale de la décision attaquée (12,9%). Au final, la part des permis qui sont jugés comme ayant été délivrés illégalement est inférieure à 1%. Un décalage manifeste existe donc entre le risque de recours (1 permis sur 20) et le risque effectif d'annulation (1 permis sur 200). La probabilité pour un pétitionnaire de voir son permis remis en cause par le tribunal apparaît en effet très faible.

Cela signifie-t-il pour autant que le risque de recours soit en lui-même une donnée secondaire face au risque d'annulation effective ? Cette question implique de prendre en compte l'ensemble des effets produits par la saisine du tribunal. Ainsi, les professionnels de la construction évoquent régulièrement les difficultés de financement concernant les projets frappés de recours, en raison notamment des réticences des prêteurs (établissements bancaires) à s'engager financièrement dans un contexte contentieux. Or, il est indéniable que le taux d'annulation des permis soumis à un risque contentieux est loin d'être négligeable (12,9%), alors même que le risque d'annulation théorique auquel est soumis l'ensemble des projets est anecdotique (0,6%). Par conséquent, le risque de recours n'est pas exempt en lui-même d'effets, mais il s'agit davantage d'effets indirects, liés aux conditions de financement des projets.

III – Un contentieux de riverains ? La place des propriétaires comme auteurs de recours

Contrairement à la représentation spontanée que l'on peut avoir du contentieux de l'urbanisme, celui-ci n'est pas uniquement un contentieux de riverains désireux de faire échec aux projets de construction. Il est vrai que c'est surtout sur cet aspect des choses que se sont focalisées les controverses (et les évolutions récentes de la législation visant à restreindre les possibilités de recours), en raison des conséquences économiques liées aux recours de tiers évoquées ci-dessus.

Cependant, une analyse quantitative du contentieux distinguant les recours en fonction de la nature de la décision attaquée (décision positive - permis accordé - ou négative - refus de permis) met en évidence le fait qu'une part importante, bien que minoritaire, de l'activité des tribunaux est accaparée, non par les recours de tiers, mais par les recours de pétitionnaires (personne à l'origine de la demande d'autorisation) contestant un refus opposé par le maire. En moyenne, sur la période étudiée dans nos deux juridictions, les recours contre les refus représentent 28,9% du total des recours en matière de permis de construire (Tableau 3). A cela s'ajoute qu'un certain nombre de recours contre les permis (difficilement quantifiable d'après nos données) sont également engagés par des propriétaires insatisfaits des modalités de l'autorisation accordée.

Tableau 3. Recours contre des permis et recours contre des refus de permis

Année	Recours contre des permis	Recours contre des refus	Part des recours contre des refus (%)
2006	373	126	25,3
2007	376	113	23,1
2008	635	338	34,7
2009	481	238	33,1
2010	381	157	29,2
2011	375	145	27,9
2012	316	133	29,6

Source : enquête

Le même type d'observation peut être effectué à propos d'autres catégories d'autorisation d'occupation du sol. En matière de certificats d'urbanisme (attestation de constructibilité d'un terrain), les recours contre les certificats négatifs représentent en moyenne 42,8% des litiges de cette catégorie (bien que pour ce type de litige, les volumes soient plus modestes, avec en moyenne une cinquantaine d'affaires annuelles).

La réussite contentieuse des propriétaires lésés par un refus est de plus supérieure à celle des riverains qui attaquent les permis. Les premiers obtiennent l'annulation de la décision attaquée dans 18,5% des cas en moyenne, contre seulement 12,9% des cas concernant les recours de tiers. En outre, les auteurs de recours contre des refus sont plus combattifs : les désistements (même s'ils peuvent se solder aussi, comme nous le mentionnons plus loin, par un processus de négociation favorable au demandeur), sont moins fréquents dans les litiges sur des refus (18,8%) que dans les litiges sur des permis (24,2%).

IV – Recours du préfet et des associations : une présence discrète pour des résultats mitigés

Il est également souvent question, à propos des litiges en matière de permis de construire, de situations de recours qui dépassent le cadre strictement individuel de la cause. C'est le cas notamment des déférés préfectoraux (recours intentés par le préfet en qualité de responsable des services déconcentrés de l'Etat et donc des services de l'administration en charge de l'urbanisme) ou encore des affaires initiées par les associations (collectifs de riverains, associations de protection de l'environnement).

Force est de constater que, malgré leur médiatisation et la dimension souvent symbolique des espaces concernés (espaces à forts enjeux environnementaux ou patrimoniaux), ces situations demeurent quantitativement marginales dans le quotidien des affaires traitées par les deux tribunaux étudiés. Sur la période analysée, seules 5,2% des affaires jugées sont issues de déférés préfectoraux. La faible augmentation de la part occupée par les déférés durant les quatre dernières années étudiées (qui passe de 2,6 à 7,5% entre 2009 à 2012) semble être due avant tout aux raisons de conjoncture économique (et la diminution des recours intentés par les particuliers qu'elle entraîne)[1]. Bien que fortement médiatisés, les recours associatifs sont encore moins nombreux. Si, en volume, le chiffre de 192 recours associatifs peut sembler important sur les six années étudiées, il correspond à une proportion des recours totaux en dessous des 5% (4,7%), sans évolution notable au cours de la période.

A la différence des recours individuels, la nature des affaires initiées par l'administration ou par une association est en effet différente. La distinction souvent utilisée en sociologie du droit entre demandeurs occasionnels et réguliers est à cet égard opératoire (Galanter, 1974). Dans le premier cas, la situation dans laquelle se trouve le propriétaire ou riverain est celle du « demandeur occasionnel », n'ayant qu'un contact accidentel et sans lendemain avec la justice, tandis que dans le second cas, le requérant est un « demandeur régulier », confronté de par sa position (fonction de contrôle de légalité dans le cas des services de l'Etat, activisme militant dans le cas des associations) à un nombre important de litiges dans le cadre d'une activité spécialisée ou professionnelle.

Par conséquent, en qualité de demandeur régulier, services de l'Etat et associations sont amenés à effectuer fréquemment un arbitrage entre recours au tribunal et autres modes de règlement du litige (négociation, pressions directes, etc.), explication parmi d'autres de la part quantitativement limitée de leurs recours au sein de l'activité des juridictions. Cette sélectivité des stratégies contentieuses n'est cependant pas systématiquement gage de succès et la fortune de ces demandeurs réguliers est très diverse. Les déférés préfectoraux se traduisent par une proportion d'annulation des permis attaqués très élevée par rapport à la moyenne des recours (27,6%, soit environ une affaire sur quatre) et à un taux de rejet des requêtes très faible (13,9%). A l'inverse, les associations, contrairement à une idée reçue, n'ont qu'une réussite très limitée devant les tribunaux : elles n'obtiennent l'annulation de la décision attaquée que dans 7% des cas et une requête sur deux qu'elles introduisent est rejetée (51,1%). Cependant, ces résultats défavorables sont nuancés par le niveau des désistements, lui aussi très élevé (20,7%, soit un niveau similaire à celui observé pour les services de l'Etat, lequel est de 23,8%). En effet, la fréquence des désistements peut être interprétée comme le signe d'une négociation engagée avec la collectivité concernée en vue d'un retrait ou d'une modification de l'autorisation accordée. Un raisonnement similaire peut être tenu à propos des décisions de justice constatant un non-lieu à statuer en raison du retrait de la décision (11,3% des affaires pour les déférés et 8,4% dans le cas des associations).

Conclusion

L'analyse des litiges portés devant les juridictions étudiées met en évidence que le contentieux des autorisations d'urbanisme ne se résume pas à des recours destinés à bloquer des projets de construction. Dans les départements du Var et des Alpes maritimes, si l'action des services de l'Etat et des acteurs associatifs est bien réelle, leur présence dans le prétoire reste discrète sur un plan quantitatif et les résultats qu'ils obtiennent sont variables (très élevés en cas de déféré préfectoral, aléatoires pour ce qui concerne les associations). Les propriétaires contribuent également à alimenter de manière notable les litiges et ce, avec une réussite supérieure aux tiers et une forte combattivité. Cependant, les recours de tiers portés par des particuliers riverains constituent indéniablement le cœur du contentieux de l'urbanisme. Mais il est à noter que le risque d'annulation théorique des permis est extrêmement faible (1 sur 200). Ce sont donc avant tout les effets indirects des saisines sur le financement des projets qui sont susceptibles de conséquences économiques significatives.

En définitive, l'activité des juridictions constitue le reflet de la diversité des intérêts en jeu en matière de constructibilité. Elle traduit aussi bien les revendications des acteurs opposés aux projets pour des motifs individuels (protection du cadre de vie immédiat, revendiquée par les riverains) ou collectifs (préservation de l'environnement et des milieux) que les prétentions des propriétaires à obtenir l'allocation de droits à construire. Qu'il s'agisse de l'opposition des riverains aux projets de construction ou de la résistance des collectivités aux demandes des pétitionnaires, l'expression de ces intérêts constitue un point d'observation privilégié de la pression qui s'exerce sur les élus auteurs des décisions.

Références

Aubusson de Cavarlay B., Barré M., Zimolag M. 2006. *Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs*. Rapport pour la Mission de recherche Droit et justice (Paris).

Calmette J-F. 2007. La rareté de l'espace littoral saisie par le juge administratif, *Etudes foncières*, n. 126, mars-avril 2007, p. 20-23.

Galanter M. 1974. Why the "Haves" come out ahead : speculations on the limits of legal change, *Law and society review*, n. 9, p. 95-160.

Kirat T., Melot, R. 2006. Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux ». *Développement durable et territoires*, http://developpementdurable.revues.org/document2574.html

Kirat T., Torre A (dir). 2007. Conflits d'usage et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces ruraux et périurbains (II), *Géographie, Economie, Société*, vol. 9, n. 2, 110 p.

Lascoumes P. 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral. *Revue française de science politique*, vol. 45, n°3, p. 396-419.

Melot R. 2009. De la gestion des espaces au projet de territoire: les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique. *L'Année sociologique*, vol. 59, p. 177-199.

Melot R., Paoli J., Kriegk M. 2011*. Analyse statistique du contentieux de l'urbanisme en Corse*. Rapport pour la Collectivité territoriale de Corse (2000-2011).

Notes

[1] Par rapport à l'étude réalisée auprès du Tribunal administratif de Bastia, l'activisme judiciaire de l'administration apparaît moins important qu'en Corse (Melot, Paoli, Kriegk, 2011). Ce constat s'explique sans doute par le fait que les enjeux de protection se posent pour l'administration avec une plus grande acuité sur le littoral corse, celui-ci étant peu urbanisé, à la différence du littoral provençal.

Thème 2 : Accaparements, prédation, accaparation

Étalement urbain et touristique sur les terres agricoles méditerranéennes
Les cas de Murcia (Espagne) et de Meknès (Maroc).

Marie François
UMR Telemme- France

Gisèle Vianey
CIHEAM Montpellier et Université de Tours

Résumé. Au Sud-Est de l'Espagne, dans la région de Murcie, l'irrigation a permis de valoriser l'espace rural et le climat. Ces potentialités ont permis de développer un modèle socio-économique spécialisé dans les fruits et légumes. Cependant, dans les années 2000, le tourisme est promu pilier du développement économique régional. La construction immobilière devient le secteur rentable de la région et c'est dans l'espace rural que se développent les *Resorts,* complexes touristico-résidentiels fermés sur le modèle des *Gated Communities*. La croissance démographique du Maroc s'accompagne d'une expansion des espaces urbains au détriment des espaces ruraux et agricoles. Les dispositifs et les règlementations préconisant la préservation des terres à haute potentialité agricole de l'urbanisation et des usages autres qu'agricoles n'empêchent pas les menaces sur les terres agricoles situées en périphérie de Meknès : la durabilité de l'agriculture urbaine est compromise. En cherchant à vérifier si les processus sont analogues ou co-évolutifs dans ces zones rurales et agricoles des rives Nord et Sud méditerranéennes, cet article analyse les changements d'usages des sols en Méditerranée, avec un focus particulier sur les zones rurales et agricoles sous influence urbaine.

Mots-clés. Agriculture ; Corruption ; Dérogation ; Etalement urbain ; Resort ; Spéculation

Title. Urban sprawl and the expansion of tourism on Mediterranean farmlands – The case of Murcia (Spain) and of Meknes (Morocco)

Abstract. *In Murcia, in southern-eastern Spain, irrigation has increased the value of the rural space and of the climate. These potentials enabled the development of a socio-economic model based on the specialized production of fruit and vegetables. But during the 2000s, tourism was promoted as the pillar of regional economic development. Construction became the most cost-effective sector and the development of tourist resorts and residential complexes modelled on Gated Communities prevailed in rural areas. In Morocco, urban development to the detriment of agricultural and rural spaces accompanies population growth. Regulations designed to protect land with high agricultural potential from urbanization and non-agricultural uses have no effect around Meknes: sustainable urban agriculture is the compromise. With the aim of checking if the processes underway in these rural agricultural areas located on the northern the southern rim of the Mediterranean are similar or in co-evolution, this paper analyzes changes in land uses in the Mediterranean region with a special focus on the rural and agricultural areas influenced by towns.*

Keywords. *Farming; Corruption; Exceptions to the law; Urban sprawl; Tourist resorts; Speculation*

Introduction

L'objectif de cet article est d'analyser les changements d'usages des sols en Méditerranée, avec un focus particulier sur les zones rurales et agricoles sous influence urbaine. De manière générale la question centrale est : constatons-nous des processus analogues ou co-évolutifs dans les zones rurales et agricoles des rives Nord et Sud méditerranéennes ? Le travail sur Murcia a été effectué lors de recherches doctorales (François, 2009) et durant le mois de

septembre 2011 grâce à une bourse postdoctorale octroyée par la Casa de Velázquez : un des objectifs était de mettre en évidence les enjeux et les impacts socio-économiques et environnementaux de la crise sur le secteur touristique en Espagne. La recherche sur Meknès émane d'un post-doctorat effectué dans le cadre du projet DAUME (ANR-2010-STRA-007-01). Le but était d'analyser le processus et les ressorts de l'urbanisation des terres agricoles à la périphérie de Meknès ainsi que d'identifier et d'analyser les acteurs, leur(s) jeu(x) et leurs stratégies.

Les années 1990, en Espagne, ont été caractérisées par une artificialisation[1] sans précédent des sols. Ce processus est, en grande partie, associé au tourisme qui a suivi une « logique immobilière à court terme et consommatrice de territoire » (Vera Rebollo, 2005). Depuis le début du XXI^{ème} siècle, on assiste à une urbanisation de l'espace rural ayant de fortes conséquences sur l'économie, l'environnement et les populations. Les *Resorts*, ces macro-résidences fermées de plusieurs milliers de logements créées ex-nihilo, centrées sur le terrain de golf et dédiées principalement à des populations étrangères, sont une des formes les plus emblématiques du tourisme résidentiel, le produit phare du phénomène qualifié de *urbanización del campo*. Dans ce contexte, la région de Murcie apparaît comme l'exemple type des transformations récentes et du développement de nouvelles fonctions de l'espace rural. En Murcie, de nombreux terrains sont rendus urbanisables depuis la modification de la loi du Sol de 2001 dans cette région qui a ouvert de multiples opportunités au profit de l'offre touristique. Urbanisation et tourisme est un binôme qui a généré des plus-values exorbitantes attisant les convoitises et favorisant la spéculation, voire la corruption. De l'autre côté de la rive méditerranéenne, le Maroc connaît une croissance démographique qui s'accompagne d'une expansion des espaces urbains au détriment des espaces ruraux et agricoles impliquant des concurrences d'activités et d'usages. L'urbanisation tend ainsi à devenir une menace directe pour le développement agricole local. En dépit de dispositifs et de règlementations préconisant la préservation des terres à haute potentialité agricole de l'urbanisation et des usages autres qu'agricoles, les terres agricoles situées en périphérie urbaine sont menacées et la durabilité de l'agriculture urbaine compromise. À Meknès, l'étalement urbain, notable essentiellement depuis les années 1990, est en grande partie lié à la structure foncière complexe et au défaut de mise en œuvre des documents d'urbanisme. Il faut ajouter à cela des politiques publiques qui favorisent la construction de logements, la création de réserves foncières urbaines et l'entrée des promoteurs privés par le biais de partenariats. Enfin, le cas de Meknès permet de montrer comment certains dispositifs, et notamment le système des dérogations, accélèrent l'urbanisation des terres agricoles et transforment l'activité agricole en périphérie urbaine.

I – L'artificialisation de l'espace rural et agricole. La région de Murcia (Espagne) : de la huerta de Europa à la huerta inmobiliaria[2]

1. L'irrigation, pilier du développement agricole régional

Au Sud-Est de l'Espagne, la région de Murcie a longtemps basé son modèle socio-économique sur les potentialités de son espace rural et de son climat, valorisées par l'irrigation. Elle s'est spécialisée dans les fruits et légumes.

La région de Murcie représente près de 60% de la superficie du bassin du Segura. Ce bassin est considéré en déficit hydrique structurel, un déficit établi à 460 hm^3/an. La régulation des eaux a, depuis longtemps, été une priorité dans le bassin du Segura et « l'utilisation agricole de l'eau a été le principal instigateur de la création d'infrastructures hydrauliques dans la région de Murcie » (Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 1995).

En 2010, l'artichaut, le brocoli, la laitue, le melon, le piment, la tomate, le citron, l'orange et la pêche représentent à eux seuls près du tiers de la superficie cultivée totale de la région et plus des deux tiers de la production totale.

La forte productivité de l'agriculture irriguée génère l'emploi croissant de moyens technologiques les plus modernes : arrosage automatique, engrais, pesticides, cultures sous-serres (*invernaderos*), cultures capitonnées (*acolchados*), etc. Traditionnellement, le *regadío* se situait près du fleuve Segura. Mais au cours du XX^{ème} siècle, le bassin a été progressivement régulé par des pompages de nappes, des élévations, des retenues et des transports d'eau, plus particulièrement le transfert Tajo-Segura. Les espaces irrigués ont été progressivement éloignés des sources d'eau superficielle et « toute extension des superficies irriguées suppose l'utilisation de nouvelles ressources » (Hérin, 1976).

Une agriculture commerciale, un agro-business, s'est développée. Entre 2000 et 2006, le recours aux *invernaderos* s'est accru de plus de 22% et le recours aux *acolchado*s de plus de 15%. Les secteurs de la région qui utilisent ces deux types de moyens de production se localisent majoritairement au sud de la région dans les municipalités de Lorca, Mazarron, Aguilas et Cartagena. Or, depuis plusieurs années, la *huerta* traditionnelle disparaît au profit des constructions urbano-touristiques. Les priorités accordées à l'espace rural agricole traditionnel passent progressivement au second rang au profit de la construction immobilière considérée comme le secteur rentable de la région. Le gouvernement régional veut faire de Murcie la région touristique espagnole voire européenne par excellence. Dans cette perspective, l'eau qui était déterminante pour l'économie agricole change de destinataire : elle devient indispensable pour la captation du tourisme (*Consejeria de Turismo y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia*, 2004). Pour atteindre les deux objectifs du gouvernement murcien, à savoir diversifier l'offre et surtout faire en sorte que le secteur touristique fonctionne tout au long de l'année, il faut procéder à des déclassements autorisant l'artificialisation des terres.

2. La loi du sol de 1998

L'artificialisation en Espagne est soutenue par la loi du sol de 1998, connue sous le nom de loi du « tout urbanisable » : tout sol qui n'est pas protégé est urbanisable. La loi « prétend faciliter l'augmentation de l'offre de sol, permettant que tout le sol qui n'a pas encore été incorporé au processus urbain, sur lequel il n'y a pas de raisons qu'il soit préservé, puisse être considéré comme susceptible d'être urbanisé (…). Il faut considérer que la réforme du marché du sol dans le sens d'une meilleure libéralisation qui augmente l'offre fait partie de la réforme structurelle nécessaire de l'économie espagnole »[3]. Cette loi entre dans le cadre de la politique de libéralisation du gouvernement Aznar. Elle sera renforcée par la loi 10/2003 de « Mesures urgentes de libéralisation du secteur immobilier et des transports ».

En Murcie, la loi du tourisme de 1997[4] a servi de base de lancement au développement touristique régional.

À partir de 2000, le *Plan Stratégique de développement de la Région de Murcie 2000-2006* (Consejería de Economía y Hacienda de la Región de Murcia, 2000) fait du tourisme un des piliers fondamentaux pour le développement de la région. La *Ley 1/2001 de 24 de abril del Suelo de la Región de Murcia* déclare urbanisable tout ce qui n'était pas strictement protégé et déclasse 15 000 hectares qui étaient protégés. Le binôme formé par l'urbanisation et le tourisme peut générer des plus-values exorbitantes : le prix du mètre carré de terrain peut être multiplié par 285 entre l'avant et l'après requalification d'un sol (Rapport de l'École d'architecture d'Alicante, 2006).

On assiste à la mise en place d'un mécanisme de revalorisation de grandes propriétés rurales capable de générer de gigantesques plus-values à leurs propriétaires ou intermédiaires, avec souvent des liens étroits avec les propres organes du gouvernement municipal (Fundación Alternativas, 2007). La loi du sol de 1998, du « tout urbanisable », facilite les qualifications et requalifications des sols et permet de réaliser d'importantes plus-values. Les intérêts privés des entrepreneurs-promoteurs du marché touristico-résidentiel ont été protégés et promus par les autorités politiques des municipalités qui trouvent dans la concession de licences de

construction leur principale source de financement. Les municipalités ont constamment modifié leurs plans d'urbanisme afin de reclasser des terrains non-constructibles en terrains constructibles (Naredo Pérez, 2009) et ce d'autant plus que les communautés autonomes et les municipalités ont compétence en aménagement du territoire et expansion urbaine. Elles décident où et comment construire. La politique urbaine permet d'obtenir des recettes. La spéculation et la corruption ont fait l'actualité en mars 2006 quand la police a lancé une grande opération, « *Operación Malaya* » dans la municipalité de Marbella. Depuis, se sont enchaînées les dénonciations et les enquêtes. Les cas ne sont pas isolés et ont très souvent des liens entre eux. Spéculation et corruption fonctionnent en réseau.

3. Le tourisme : nouveau pilier du développement économique régional murcien

Le modèle de tourisme des *Resorts*, qui s'est imposé dans la Région de Murcie à partir des années 2000 est devenu une « authentique épidémie »[5], transformant ainsi l'espace rural. Le modèle des *Resorts* s'appuie, entre autres, sur la présence d'une entreprise immobilière et touristique : *Polaris World*, créée en 2001 avec l'appui financier des banques *Cajamurcia* et *Caja de Ahorro del Mediterráneo*, *Bancaja* y *Banco Popular*. Outre ces *Resorts* de Polaris, le projet Marina de Cope[6] est le projet phare du gouvernement régional. Marina de Cope, action stratégique des *Directives et du Plan d'Aménagement Territorial du littoral de la Région de Murcie de 2004*, a obtenu le statut d'Action d'Intérêt Régional[7] (AIR) par la Résolution du 28 juillet 2004. Cette AIR est rendue possible par la loi du sol 1/2001 qui déclasse 1 600 hectares du parc régional Cabo Cope-Calnegre créé en 1992. Ainsi, le projet de Marina de Cope se trouve au centre de plusieurs zones protégées comme des Lieux d'Intérêt Communautaire et des Zones de Protection Spéciales pour les Oiseaux et une zone agricole (secteur de *regadíos* essentiellement de laitues et de tomates) et d'élevage.

Située sur les communes de Lorca et d'Aguilas cette AIR illustre l'ampleur et le dynamisme du processus d'urbanisation touristique. Marina de Cope devient la « capitale immobilière de la région de Murcie » (Fernandez, 2005).

D'une superficie de 2 116 hectares, Marina de Cope prétend être le plus grand complexe urbano-touristique d'Europe, composé de cinq terrains de golfs de 18 trous de 50 à 60 hectares et d'une marina intérieure d'une superficie d'eau de 25 hectares pouvant accueillir 1 500 embarcations. L'offre touristique globale sera de 23 000 places hôtelières et la zone résidentielle comportera 11 000 logements. Ce complexe pourra rassembler une population totale de 60 000 habitants. Pour répondre aux demandes en eau de la population et des terrains de golf, le projet prévoit également la création d'une usine de désalinisation et d'une station d'épuration.

La localisation du projet et son relatif enclavement rendent nécessaire le développement d'infrastructures de transport, deuxième facteur d'artificialisation des sols. L'accès au complexe Marina de Cope se fera grâce à une connexion, dans sa partie nord-ouest, à l'autoroute Cartagena-Vera. Entrée en fonctionnement en mars 2007, cette autoroute payante de 114 km est un véritable « axe pour le tourisme » (*Revista la Economia*, 2006).

Destiné essentiellement aux populations étrangères majoritairement britanniques, le *Resort* est un nouveau modèle touristique et résidentiel qui n'est pas sans rappeler le modèle des *gated communities*. Ces complexes hôteliers et résidentiels, avec piscines et terrains de golfs qui en constituent l'élément central, sont dotés de nombreuses infrastructures tels des centres commerciaux, des centres de santé, voire des collèges, etc. Cette urbanisation touristique qui se développe à l'intérieur de la région autour des petites villes telles que Torre Pacheco, Totana, Fuente Alamo et d'Alhama de Murcia transforme une grande superficie d'espace agricole traditionnel.

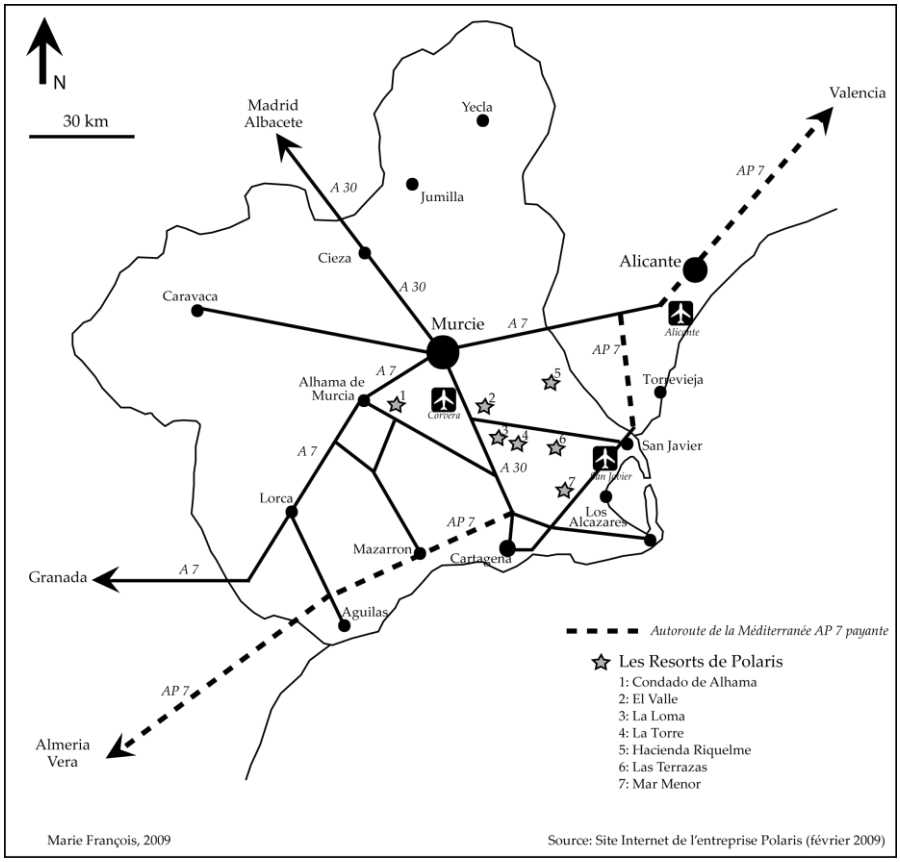
Photographie n°1. Le golf, élément central du *Resort* (La Torre Golf)



Le Département du Tourisme défend toutes les actions en projet dans la région et s'appuie sur le droit au développement. Un article d'opinion de José Pablo Ruiz Abellán, Conseiller du Tourisme de la Région de Murcie, paru dans le journal *La Verdad de Murcia,* exprime de manière claire cette orientation économique et les avantages que la région fait valoir pour s'orienter vers un tourisme du *Resort*. « La région de Murcie (…) désire s'incorporer dans ce type de tourisme moderne et de qualité qui émerge avec force, celui des *Resorts*, où le touriste cherche la tranquillité d'une résidence ou d'un hôtel, qui est situé dans un environnement agréable où sont offerts des services de qualité, et dans lequel il peut pratiquer ce sport si relaxant qu'est le golf. La réalité est que la Région de Murcia réunit les meilleures conditions pour cela » (*La Verdad de Murcia*, 27 juillet 2005).

Dans ce nouveau modèle de tourisme, la région de Murcie compte avec la présence de l'entreprise immobilière et touristique, Polaris World. Cette entreprise murcienne, « nouveau paradis du tourisme résidentiel » (*La Razón*, 12 décembre 2003) compte à son actif sept *Resorts*, tous basés sur le golf comme élément central.

Carte n°1. La localisation des *Resorts* de Polaris



Les *Resorts* de Polaris occupent une superficie de près de 1 600 hectares et totalisent plus de 15 000 logements. Ces complexes se développent essentiellement à l'intérieur de la région, mais toujours dans un rayon de quinze minutes de la mer. « La côte à proprement parler n'est plus aujourd'hui le domaine exclusif et central de la localisation de ces installations. Avec la massification du littoral, de nouveaux centres résidentiels se sont constitués dans les espaces ruraux pré-littoraux » (García Marín, 2008).

L'accessibilité est un deuxième facteur de localisation. Nombreux sont les *Resorts* situés à proximité des autoroutes qui relient Murcie avec la Communauté Autonome de Valence, l'Andalousie ou la Communauté Autonome de Madrid. Par ailleurs, ces complexes peuvent compter sur la présence de deux aéroports actuellement en service (Alicante et San Javier) et le futur aéroport de Corvera.

Le dernier *Resort* en date de Polaris rassemble toutes les caractéristiques essentielles des *Resorts* antérieurs. Condado de Alhama Golf Resort, situé dans une zone agricole de vignes et d'orangers, longe l'autoroute A7 qui parcourt tout le littoral méditerranéen et se situe à dix minutes des plages de Mazarrón. *Un lieu qui réunit des conditions incroyables pour la pratique du golf* (prospectus de Polaris World sur Condado de Alhama). « Nous considérons le golf comme élément paysager et nous créons « Le grand poumon vert » de Condado de Alhama. 2 500 000 m² de green et 800 000 m² de zones vertes (soit l'équivalent de 500 terrains de

football) distribués dans tout Condado forment ce brouhaha de la nature où s'élèvent des milliers de notes jouant une mélodie unique : celle de l'eau dans ses nombreux parcours » (Polaris World, sans date).

En plus du golf, l'eau est le deuxième élément de marketing. « Nous considérons l'eau comme l'élément nécessaire à la vie et nous l'incorporons comme pilier fondamental de notre projet. Le Grand Lac entoure l'Oasis, le cœur de Condado de Alhama (…). Le centre même de Condado de Alhama est l'eau (…). Depuis la jetée de l'Oasis, on peut jouir d'un paysage spectaculaire, au premier plan une surface d'eau et au-delà le vert du golf qui se perd à l'horizon » (Ibid.).

Le projet Condado de Alhama regroupe à lui seul six *Resorts* sur une superficie totale de 900 hectares. Y sont prévus trois terrains de golfs, d'une superficie totale de 250 hectares dont un de 96 hectares. Chacun des *Resorts* aura un *Town Center* avec centre commercial, pharmacie, restaurants, bars, piscine, etc. El Oasis, de 75 000 m² sera le centre névralgique de tout le complexe. « L'oasis a été dessiné comme une île au centre d'un grand lac ; une médina entourée d'eau et de palmiers (…). Il s'agit d'une petite île où s'érige le Palacio, une zone qui propose le culte du bain avec les meilleurs moyens pour jouir de tout ce qui est en lien avec l'eau : jacuzzis, saunas et piscines » (Ibid.).

4. La région de Murcie : de la « locomotive » économique au « miroir de la crise ».

Depuis 2007-2008, la crise touche durement l'Espagne, principalement le secteur de l'immobilier. Les Caisses d'épargne ont financé de grandes opérations immobilières, mais l'éclatement de la bulle immobilière les a mises dans une situation critique avec notamment les suspensions de paiements d'entreprises immobilières (Naredo Pérez, 2009). Nombreux sont les promoteurs immobiliers qui bradent les prix des logements et des terrains. Des enseignes publicitaires « offres exceptionnelles », « promotions » jalonnent les zones touristiques questionnant le devenir des projets, des terrains et des milliers de logements. Comme nombre de grands promoteurs immobiliers, l'entreprise Polaris World a été frappée par la crise. En juin 2009, Polaris World devait 900 millions d'euros aux banques pour la construction de ses *Resorts*. À l'automne 2009, l'entreprise, afin de régler ses dettes auprès de ses créanciers, a vendu une partie de son patrimoine (essentiellement des terrains) au consortium *Iniciativa Resort Mediterráneo* (IRM) composé de *Bancaja* et *Banco Valencia* (50%), *Caja del Ahorro del Mediterraneo* (30%) et de *Banco Popular* (20%). Dans ce contexte de crise, le cas du *Resort Condado de Alhama*, situé dans le secteur de Alhama de Murcia, est emblématique. À 30 km de Murcie, Alhama de Murcia est une ville du Bajo Guadalentín, délimité au nord par le Parc Régional de la Sierra Espuña. Ses 20 000 habitants travaillent, pour l'essentiel, dans l'agriculture (vignes, agrumes, amandiers oliviers) et l'industrie agro-alimentaire, notamment dans les Industries *Carnicas Fuertes* de l'entreprise *El Pozo*. Le projet de *Condado de Alhama*, situé dans une zone agricole de vignes et d'orangers, regroupant à lui seul six *Resorts* sur une superficie totale de 900 hectares prévoyait, à terme, 15 000 logements, or, en 2011 n'en étaient construits qu'à peine 3 000. Avec l'éclatement de la bulle immobilière et la crise, les prix ont chuté. Entre 2005 (achat sur plan) et 2011, les logements ont perdu plus de 30% de leur valeur.

La Région de Murcie, qui a basé son développement sur le boom de l'immobilier et de la construction voit le nombre de logements chuter. Comme dans le reste de l'Espagne, des villes fantômes apparaissent. Le « paradis du tourisme résidentiel » murcien du début de millénaire (*La Razón*, 12 décembre 2003) se transforme aujourd'hui en « icône de la bulle immobilière » (*El Mundo*, 4 février 2010).

La région de Murcie peut être considérée comme la caricature du modèle de développement espagnol de ce début du troisième millénaire. C'est la Communauté Autonome qui a connu le plus fort taux d'artificialisation des sols durant la dernière décennie du XX^{ème} siècle, processus qui se poursuit dans les années 2000. Le gouvernement régional murcien, dirigé par Ramón Luis Valcárcel du Parti Populaire, fait du tourisme le pilier de son développement économique

futur. Il compte, pour se faire, sur l'entreprise murcienne Polaris World, l'entreprise leader du tourisme résidentiel, créée en 2001. Les *Resorts*, ces complexes résidentiels et touristiques sur le modèle des *Gated Communities* qui occupent de grandes superficies et se composent de centaines voire de milliers de logements poussent sur tout le territoire murcien.

Aussi, Murcie région traditionnellement rurale et agricole, connue sous le surnom de *Huerta de Europa* devient *Resort de Europa,* où planter une brique est devenu plus rentable que de planter une laitue (Chambraud, 2006). Cette urbanisation touristique a des conséquences environnementales et sociales. Surconsommation de ressources naturelles telles que les sols et l'eau, destruction de zones protégées, modification de plans d'aménagement pour rendre urbanisable des centaines voire des milliers d'hectares, privatisation et homogénéisation de l'espace et de la société sont des corollaires de ce modèle de développement. Dans les *Resorts*, les résidents se replient sur eux-mêmes, vivent en autarcie. Plus besoin de sortir du *Resort*, on y trouve tout. Aussi, une partie de la population refuse ce modèle revendiqué par le gouvernement régional murcien et se rassemble dans des collectifs dont la plus médiatisée est la *Coordinadora Murcia no se vende*.

II – L'étalement urbain sur les terres agricoles : le cas de Meknès (Maroc)

1. Des statuts fonciers complexes.

Le foncier est la matière première autour de laquelle se développent des stratégies d'acteurs. « *Toutes les analyses convergent pour constater que le marché foncier est le vecteur de l'hégémonie urbaine et que le prix du foncier (actuel ou anticipé) est déterminant dans les transformations des espaces et des agricultures périurbaines* » (Jouve et Elloumi, 2003).

À Meknès, la pression sur une partie des terres agricoles est d'autant plus forte que le patrimoine foncier qui serait rapidement mobilisable et donc urbanisable est rare.

Alors qu'au niveau régional les terres *melk*, propriétés privées de droit musulman, représentent 86% de la Surface Agricole Utile (SAU) régionale, selon le Recensement Général Agricole (RGA) cette prédominance du foncier *melk* n'est pas la même dans l'agglomération de Meknès.

Les terres de statut de type collectif ou domanial représentent presque la moitié de la surface des terres : *melk* et assimilé 52,4% ; *guich*[8] 22,7%, domaine de l'État 12,2%, collectif[9] 9,4% et *habous*[10] 3,3% (Agence urbaine de Meknès, 2009). Ces différents statuts ont des implications sur le processus d'urbanisation, notamment en permettant ou non la vente et l'acquisition des terrains : la pression urbaine se concentre en effet préférentiellement sur les terres de statut foncier privé. À cette faible représentation du statut *melk,* caractéristique de Meknès et de sa périphérie il faut ajouter l'existence de coopératives agricoles issues de la réforme agraire[11]. Ces terres, jusqu'à il y a peu, impartageables, inaliénables sauf au profit de l'État et insaisissables, peuvent depuis 2005 faire l'objet de la mainlevée[12]. Par le foncier qu'elles sont susceptibles de libérer pour l'urbanisation, elles constituent de fait des zones privilégiées de convoitise.

Cette loi de la mainlevée a été mise en place en première intention pour favoriser les investissements et l'intensification agricoles (Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, 2005), face au constat d'un certain immobilisme des systèmes de production et des pratiques agricoles dans le contexte des coopératives.

L'objectif de la réforme était donc de stimuler les investissements et l'innovation dans le secteur agricole, en particulier en donnant aux petits agriculteurs des coopératives le droit d'utiliser la

terre avec les mêmes outils que les grandes entreprises privées. Cependant, ce dispositif a eu des effets non souhaités, en favorisant notamment la vente et l'achat massifs de ces terrains en périphérie de Meknès. Le premier exemple de vente et d'acquisition des terrains des coopératives de la réforme agraire à Meknès est l'hypermarché Marjane construit sur des terres de la coopérative Laayoune (commune rurale de Aït Oualal). Cette possibilité d'achat-vente des terres des coopératives au titre du *melk*, et le prix élevé du foncier à bâtir, favorisent des stratégies spéculatives de la part d'agriculteurs devenus ainsi propriétaires de plein droit. Par exemple, à Mejjat, sur la coopérative Naïji créée en 1972, les agriculteurs ont vendu leurs terres à deux entrepreneurs, la société Oussam (groupe Sayagh) et le groupe Anassi-Jamai, entre octobre 2007 et mai 2008. Chaque attributaire a négocié individuellement avec le promoteur, sans que la coopérative ne serve d'interlocuteur collectif dans les discussions préalables à la vente. Des stratégies individuelles visant à maximiser le profit ont ainsi été développées : stratégie d'attente le plus souvent, ou stratégie de fractionnement de l'opération de cession des terres en deux phases. Ce type de pratiques permet ainsi, pour le cas de cette coopérative, de voir le prix de vente passer de 1,6 millions de Dirham (DH) l'hectare, à 3 millions de Dh/Ha.

Malgré cette rareté du foncier en termes d'acquisition pour l'urbanisation et la mise en avant de la nécessaire préservation des terres agricoles périphériques, Meknès a connu un étalement urbain important surtout à partir des années 1990. Au regard de l'accroissement de la population, on peut considérer que la construction de logements suit une logique spéculative. De nombreux logements nouvellement construits sont vacants alors que de nouvelles constructions voient le jour. L'exemple du secteur de Toulal est révélateur de cette spéculation. Sur cette commune urbaine, un des promoteurs présents, Addoha (Douja promotion) possède des programmes construits vacants et laissés à l'abandon alors qu'il développe en parallèle de nouveaux programmes.

Le constat aujourd'hui est que les documents d'urbanisme tel le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) n'ont été que peu voire pas suivis. Certaines des zones qui ont été identifiées comme fragiles, à préserver et *non aedificandi* (pentes, vallées, etc.) sont l'objet de projets de construction accordés par les autorités.

2. Des documents d'urbanisme restant lettre morte

En dépit de documents législatifs mettant en avant la protection et la préservation de ces terres agricoles, les espaces agricoles, l'agriculture urbaine et périurbaine ne semblent pas faire partie des préoccupations premières des acteurs urbains. Ainsi, la loi n°12-90 relative à l'urbanisme[13] stipule que le « *schéma directeur d'aménagement urbain planifie, pour une durée ne pouvant excéder 25 ans, l'organisation générale du développement urbain du territoire auquel il s'applique (…). Le schéma directeur d'aménagement urbain a pour objet notamment (…) de déterminer les zones nouvelles d'urbanisation et les dates à compter desquelles elles pourront être ouvertes à l'urbanisation en préservant notamment les terres agricoles et les zones forestières dont les limites sont fixées par voie réglementaire* ».

Dès les années 1990, le SDAU de Meknès insistait sur la nécessité d'une maîtrise du foncier et sa difficulté face à la diversité des statuts juridiques et des actions spéculatives (Pinseau, 1992). Le rapport Objectifs et Orientations du SDAU de Meknès (Pinseau, 1993) révélait quant à lui l'ampleur de l'extension urbaine, la faible superficie des espaces « faciles à urbaniser[14] » et la nécessité de préserver les terres agricoles périphériques les plus fertiles. « *Au cours des 20 dernières années, l'extension urbaine s'est faite en partie au détriment des terres agricoles périphériques. Or, ces espaces constituent un atout économique indéniable en raison de la fertilité des sols qui permettent de bons rendements, notamment céréaliers (…). Il est donc nécessaire d'éviter l'urbanisation du potentiel économique que représentent les terres agricoles périphériques* » (Pinseau, 1993).

Afin d'atteindre ses objectifs, le SDAU prévoyait, entre autres, de renforcer les trois principales zones d'activités ; d'aménager un vaste parc urbain central en s'appuyant sur la vallée de

l'Oued Boufekrane ; de préserver une ceinture verte, la « zone d'agriculture intensive » qui constituerait la limite de l'urbanisation, et de protéger les espaces agricoles urbains et périurbains.

Le constat aujourd'hui est que les documents d'urbanisme tel le SDAU n'ont été que peu voire pas suivis. Certaines des zones qui ont été identifiées comme fragiles, à préserver et *non aedificandi* (pentes, vallées, etc.) sont l'objet de projets de construction accordés par les autorités. Face à l'ampleur de l'urbanisation des terres agricoles émane un sentiment général de fatalisme. L'étude du Plan d'Aménagement de l'agglomération de Meknès d'octobre 2009 relève : « *l'agriculture urbaine : une activité séculaire vouée à évoluer ou à disparaître »* (Agence urbaine de Meknès, 2009). Pour certains acteurs, notamment ceux de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, l'agriculture urbaine est logiquement amenée à reculer pour répondre aux besoins de l'évolution de la ville.

Par ailleurs, les processus conjoints de décentralisation et de déconcentration n'ont finalement pas eu les impacts escomptés ; ils ont rendu plus complexe l'application des textes en démultipliant les acteurs impliqués dans la gestion urbaine[15]. « *Les structures administratives chargées de la gestion urbaine frappent par leur diversité et leur multiplicité (…). D'où les difficultés et les lenteurs avec lesquels ces dispositifs territoriaux prennent forment sur le terrain, et les multiples conflits de compétences entre ces différents acteurs qui se disputent le champ urbain* » (Benkhattab, 2010).

Cette démultiplication des acteurs et leur relatif isolement causent un éparpillement des informations et des données - de plus, bien souvent obsolètes - et rendent difficile une vision globale et stratégique du développement urbain. Cette question des données ou plutôt de leur manque, de leur fiabilité et de leur diffusion est pointée du doigt par de nombreux acteurs comme par exemple l'Inspection Régionale de l'Habitat dans son rapport sur les Perspectives 2020 du secteur immobilier dans la Région de Meknès-Tafilalet *:* « *Les données sur le marché du logement sont disponibles depuis plusieurs années à travers notamment les autorisations de lotir et de construire, mais leurs fiabilités constituent un grand problème pour le suivi dudit marché dans plusieurs villes du Royaume dont celles de notre Région, les données diffèrent d'une étude à une autre, d'une administration à une autre, etc.* ».

3. Une urbanisation favorisée par les politiques publiques.

L'urbanisation des terres agricoles en périphérie urbaine est aussi affaire de priorités : elle est ainsi à replacer dans le contexte d'une production massive de logements sociaux en réponse à la politique énoncée par le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la politique de la ville depuis 2001. Dans le cadre de cette politique de lutte contre l'habitat insalubre et de développement du logement social, le gouvernement effectue notamment une refonte des Opérateurs Publics de l'Habitat et s'inscrit dans un processus de développement des partenariats public-privé en matière d'urbanisation et de construction de logements, et opère une mobilisation de réserves foncières.

A. Le Holding Al Omrane : relais de l'action publique urbaine

Le Holding Al Omrane (HAO), société publique à caractère industriel et commercial, est né de la fusion, dans une première phase en 2004, de l'Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI), de la Société d'aménagement, de construction et de promotion immobilière (ATTACHAROUK) et la Société Nationale d'Équipement et de Construction (SNEC). Dans une seconde phase, les Établissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (ERAC) ont été transformés en sociétés régionales filiales. Depuis 2004, HAO est ainsi l'instrument de mise en œuvre de l'action urbaine au Maroc (Zaki, 2011) et marque un tournant dans la gestion urbaine : « *la prise en charge de l'aménagement urbain par de nouvelles organisations qui mêlent capitaux, intérêts, techniques d'administration et de gestion à la fois publics et privés, s'inscrit dans un contexte de libéralisation économique impulsé au Maroc depuis le début des*

années 1990 » (Barthel et Zaki, 2011). Relais de l'action urbaine, HAO se doit de mettre en application les directives gouvernementales, ou plus directement royales, en faveur, par exemple, de l'éradication des bidonvilles (Zaki, 2011) et procède à ce titre à de nombreuses mobilisations de terres en vue de la réalisation de programmes de logement social principalement.

À Meknès, la mobilisation du foncier par HAO concerne pour l'essentiel des terres domaniales et collectives[16], nombreuses à la périphérie de la ville, et peut occasionner des conflits. Le cas des terres de la tribu de Dkhissa au nord-est de l'agglomération est ici parlant. Une partie de ces terres *guich* aurait été cédée à plusieurs sociétés sans l'accord explicite de la Soulala (comité de la tribu)[17]. À l'Est de Meknès, HAO a également acquis une part importante de terrains collectifs notamment pour les projets Ouislane 1, Ouislane 2 et Riad Ouislane qui est la dernière acquisition. D'une superficie de 234 hectares en cours de viabilisation, ce dernier projet accueillera 70 000 habitants et sera composé de logements sociaux mais aussi, et c'est là la grande nouveauté, d'un ensemble de logements et services à destination des classes moyennes « *qui ont été jusqu'à maintenant mises à la marge* » (entretien HAO-Meknès).

B. L'entrée des promoteurs immobiliers privés par le biais des politiques urbaines

Alors qu'au départ HAO est la seule société à produire du logement social, un ensemble de dispositifs d'aides publiques, de subventions et d'exonérations de l'État a initié l'entrée en lice de promoteurs immobiliers privés qui sont devenus au fil du temps des acteurs incontournables de la production urbaine.

Au Maroc, cette « montée en puissance » d'acteurs privés se réalise par le biais des politiques publiques. Déjà, dans les années 1980, l'État encourageait les investissements immobiliers en offrant aux promoteurs privés des avantages fiscaux (Dahir de juin 1985) mais, « *le développement de la promotion immobilière privée à grande échelle au Maroc date du milieu des années 1990 et s'est intensifié au début des années 2000* » (Zaki, 2011). Dès 1994, le programme national des 200 000 logements (PN200ML) lancé par le roi Hassan II accorde plusieurs avantages aux promoteurs privés qui réalisent des projets de logements sociaux d'envergure. Le programme Villes sans Bidonvilles (VSB) de 2004, qui vise à accroître la production de logements pour les ménages bidonvillois, accentue d'autant plus le nécessaire développement des partenariats public-privé avec les promoteurs (Zaki, 2011). Plus récemment, les lois de finances de 2008, 2010 et 2012 ont permis aux promoteurs privés de bénéficier d'avantages fiscaux pour la construction de logements sociaux. Ces avantages sont accordés aux promoteurs immobiliers sous la forme d'exonérations fiscales (Direction de la Promotion Immobilière, 2011).

C'est donc par le biais des politiques publiques en matière de logement que le secteur privé est entré dans le processus d'urbanisation des terres agricoles. Le cas de la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (FNPI) montre les collusions entre politiques publiques et acteurs privés. Née à la suite de la réunification des promoteurs immobiliers de l'Union des Lotisseurs et Promoteurs Immobiliers du Maroc (ULPIM) et de la Fédération Nationale de l'Immobilier (FNI) de la Confédération Générale de Entreprises du Maroc (CGEM) le 18 novembre 2006, cette fédération profite et dispose du soutien des autorités notamment par le biais de défiscalisations, de création de fonds de garantie, du programme VSB ou encore de la politique des logements sociaux.

L'État souhaite également développer les partenariats public-privés, une initiative d'ailleurs saluée par la FNPI. En 2007, la HAO avait signé 59 conventions avec 50 promoteurs privés (45 nationaux et 5 internationaux) pour la construction de près de 98 000 unités. La majorité de ces conventions concerne les grandes promotions de plus de 1 000 logements (26 conventions sur 59)[18]. Ces conventions et ce partenariat se sont multipliés. En 2012, selon la FNPI, 435 promoteurs immobiliers participent à la politique à travers 546 conventions signées pour la

réalisation de 979 000 unités de logements sociaux (Communiqué de presse de la FNPI novembre 2012). À Meknès, quelques partenariats ont été signés entre HAO et l'Association des Lotisseurs et Promoteurs Immobiliers de Meknès[19] (ALPIM) notamment dans le secteur d'Ouislane (nord-est) et de Marjane (sud-ouest) et des négociations sont en cours dans d'autres villes de la région (Errachidia et Azrou).

En parallèle à ces subventions, exonérations, aides financières et partenariat public-privé, l'État, au travers du Ministère de l'habitat a mis en place des Zones d'Urbanisation Nouvelles (ZUN) afin de constituer des réserves foncières dans les villes du Maroc et à leur périphérie. Pour aménager ces zones, le Ministère a fait appel au secteur privé à travers des appels à manifestation d'intérêt. Les ZUN correspondent à de vastes zones à ouvrir à l'urbanisation sur des terrains publics aménagés par un opérateur public qui réalise les infrastructures primaires et rétrocède les secteurs ainsi aménagés à des opérateurs publics et privés pour des opérations de lotissements et de construction. « *La réussite de cette politique de ZUN nécessite un certain nombre de préalables : Une relative maîtrise du foncier et une politique active de réserve foncière ou du moins de mise en place d'instruments d'accompagnement (…). Des sociétés d'aménagement pour assurer la maîtrise de l'ensemble du processus : conception, réalisation, commercialisation, suivi et évaluation (…). Les ZUN doivent être inscrites dans une vision globale et intégrée de la planification urbaine ce qui nécessite des démarches concertées entre l'aménageur, les municipalités concernées, les régies, les opérateurs, l'agence urbaine (…)* » (Ministère de l'habitat).

Ainsi, les pouvoirs publics ont mobilisé depuis les années 2000 des réserves foncières publiques sur les principales villes de la Région et particulièrement dans et à la périphérie de la ville de Meknès. Dans le cas de Meknès, en 2007, 12 ZUN ont été créées d'une superficie totale de 1303 hectares.

La mobilisation foncière sur des terrains privés, domaniaux et collectifs concerne pour l'essentiel la commune urbaine de Toulal à l'Est (583 hectares), secteur qui connaît depuis les années 2000 une forte expansion de programmes immobiliers et la périphérie Sud (250 hectares) sur la commune rurale de Mejjat (194 hectares) et la commune urbaine de Boufekrane (56 hectares), zones dont le développement est en partie lié à la création de la zone industrielle de Mejjat et à la mise en service de l'autoroute A2 reliant Rabat à Fès.

4. Les circulaires de dérogation : des accélérateurs de l'urbanisation des terres agricoles périphériques.

D'autres dispositifs et règlementations favorisent voire accélèrent l'urbanisation des terres agricoles. Il s'agit particulièrement des circulaires de dérogation et de la politique de logement social.

Pour traduire la volonté du gouvernement de promouvoir l'investissement et d'assouplir et d'accélérer les procédures administratives relatives à l'attribution de permis de construire, la dérogation a été mise en place par une commission ad-hoc en février 1999. Elle a été créée par la circulaire n°254 afin de débloquer les dossiers de projet d'investissement en souffrance, le plus souvent à cause de l'incompatibilité avec les dispositions des documents d'urbanisme en vigueur. En introduisant des facilités dans les procédures d'obtention d'autorisation de construire, cette circulaire 254 stimule les investissements des promoteurs privés. Elle a été modifiée par la circulaire interministérielle conjointe entre le Ministère de l'intérieur et le Ministère chargé de l'habitat et de l'urbanisme n°3020/27 du 4 mars 2003 visant à renforcer le rôle de l'administration locale et régionale, dans la ligne de la politique de décentralisation. Avec cette nouvelle circulaire de 2003, la commission régionale chargée de l'étude et de la prise de décisions relatives aux demandes de dérogations en matière d'urbanisme est présidée par les Walis[20] des régions et composée du Gouverneur de la Préfecture ou de la province, du Directeur du Centre Régional d'Investissement, du Président de la commune concernée, du Directeur de l'Agence Urbaine chargé du Secrétariat et du responsable régional du

département administratif concerné par l'investissement. Ces dérogations, outil d'assouplissement en matière de planification urbaine, sont cependant censées être des exceptions et non des règles. « *Un recours à ces pratiques dénote un défaut de planification et une remise en cause des objectifs assignés aux documents d'urbanisme exposant ainsi l'administration aux risques liés aux intérêts et enjeux qui se rattachent au processus d'urbanisation* » (El-Midaoui, 2010).

Entre 2003 et 2005, la région de Meknès a été la 4ème région du Maroc pour le nombre de dossiers soumis et d'avis favorables après le Grand Casablanca, la Région Doukkala-Abda et celle de Fès-Boulemane. Parmi les dossiers de la région, 76% sont liés à l'immobilier, 5% au tourisme et 13% à l'équipement. Certains dossiers ont été exécutés avant 2003 et les dérogations ont constitué de fait des régularisations de situations illégales (Ministère de l'habitat et Inspection Régionale de Meknès, 2009). En janvier 2005, l'Agence urbaine de Meknès (AUMK) a effectué une évaluation (portant sur les options d'aménagement, le paysage urbain la dynamique économique) des travaux des commissions chargées de l'examen des projets d'investissement dans le cadre de la circulaire conjointe n°3020/27 du 4 mars 2003. Les conséquences néfastes de la dérogation sur le paysage urbain y sont présentées, de la même façon qu'est pointée du doigt la perte de légitimité des documents d'urbanisme qui se trouvent réduits à de simples documents consultatifs. La dérogation, d'exception, semble être devenue la règle, et est devenue un « *moyen régulateur des infractions urbanistiques* » (Agence Urbaine Meknès, 2005).

À Meknès, depuis l'instauration des circulaires de dérogation, 338 projets ont été examinés. La circulaire 3020 a permis à elle seule l'examen de 116 projets dont 77 ont reçu un accord de principe. L'immobilier est le secteur le plus concerné par la dérogation avec un taux de 34%. Seulement 12 projets concernent les secteurs du tourisme (8%) et de l'industrie (8%).

Sans conteste, la dérogation a permis de débloquer des projets en souffrance et d'insuffler une dynamique d'investissement, mais ses effets négatifs sont nombreux. Chaque projet de dérogation est étudié de manière isolée, ce qui produit des discontinuités dans le tissu urbain et crée, comme pour le cas des coopératives agraires, un mitage de l'espace rural périphérique. Les projets dérogés ne font pas l'objet d'étude d'impact environnemental, un même projet pouvant être étudié à plusieurs reprises par différentes commissions de dérogation et pouvant donc bénéficier de plusieurs dérogations. Enfin, certains projets dérogés voient leur contenu modifié, une fois le permis attribué. C'est par exemple le cas du projet Riad Al Ismailia du groupe Anassi-Jamai qui a sollicité deux dérogations. Actuellement le projet Riad Al Ismailia est en construction sur la partie de la commune rurale d'Aït Oualal (coopérative Laayoune). Pour ce qui est de la partie du projet prévu sur les terrains de la commune rurale de Mejjat (coopérative Naïji), les constructions n'ont pas encore débuté. Par contre, les terrains ne sont pas laissés à l'abandon et sont cultivés par le groupe Anassi-Jamai (arboriculture et oliviers).

La circulaire de 2010 et la politique du logement social

Ce n'est qu'en 2010 qu'une circulaire émet des « garde-fous ». Il s'agit de la circulaire conjointe du Ministère de l'Intérieur et de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace du 6 juillet 2010, visant à exclure des dérogations les projets destinés aux « *équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux zones irriguées, aux zones inondables ou à risque et aux zones à protéger* ».

Au niveau de Meknès, quel a été le résultat de cette nouvelle circulaire qui devait, tout du moins sur le papier, donner un coup de frein aux dérogations ? Il semble que les effets n'ont pas été à la hauteur des espérances. Contrairement à l'année 2010 qui n'a vu que 22 demandes déposées pour examen, 2011 a connu un véritable essor des demandes de dérogations. En 2011, l'agence urbaine de Meknès a participé à la mobilisation de 140 hectares pour la réalisation de projets. Concernant l'accompagnement du Programme National du Logement Social, 12 porteurs de projets ont présenté 20 projets visant la construction de 8 368 logements et ont reçu un avis favorable (Agence urbaine, 2012). Sur les 103 projets soumis à la

commission de dérogation 43% concernent des projets immobiliers sous forme d'opérations ou de lotissements : 10 projets, étant destinés au logement social pour un nombre d'unités prévues de 11 353.

Le logement social, priorité nationale, tend à devenir le prétexte pour obtenir les dérogations. Il semble ainsi constituer une « opportunité » pour les promoteurs privés afin de construire des logements autres que sociaux et une manière de légitimer des projets immobiliers. Ainsi, ces projets avec logements sociaux incluent une grande part d'autres types de logements et des locaux commerciaux afin d'être rentabilisés. « *Le projet doit être rentable donc il faut équilibrer (…). Donc on prévoit aussi des lots en R+2, des locaux commerciaux, des villas, etc*. » (entretien HAO-Meknès, octobre 2012). Par ailleurs, avec les lois de finances de 2010 et de 2012, les promoteurs qui « jouent le jeu » des logements sociaux bénéficient de subventions et d'exonérations de taxes et d'impôts. Parmi les projets de HAO-Meknès, celui d'El-Bridia sur la commune de Mejjat est révélateur de l'importance du rôle des dérogations et de la politique de logements sociaux dans le processus d'urbanisation et son impact sur les terres agricoles.

Photographie 2. Le projet El-Bridia : au cœur d'une zone agricole



Cliché Marie François, 1er novembre 2012

Le projet d'El-Bridia sur 20 hectares se localise sur des terrains domaniaux agricoles et est concomitant au projet immobilier privé Al Mountazah. La dérogation a été approuvée lors de la commission du 3 mars 2011. Dans le projet El-Bridia, alors qu'est mis en avant le « logement social et le recasement », on s'aperçoit de la faible proportion de logements dits de recasement qui ne concerne que 56% des habitats et dont la superficie ne dépasse pas les 65 m².

Conclusion

En Espagne, durant les années 1990, le plus important changement d'utilisation du sol a été l'artificialisation. Une artificialisation, soutenue par la Loi du sol de 1998 et liée au développement urbain où le secteur touristique a joué un rôle prépondérant. Cette urbanisation touristique, associée bien souvent à des affaires de corruption, touchant des municipalités de tous bords politiques a des conséquences environnementales et sociales. Consommation excessive de ressources naturelles, destruction de zones protégées, modification de plans d'aménagement pour rendre urbanisables des centaines voire des milliers hectares,

privatisation et homogénéisation de l'espace et de la société sont des corollaires de ce modèle de développement. La crise va-t-elle être une opportunité pour un changement du modèle touristique ? Rien n'est moins sûr. Preuve en est un projet pharaonique : la construction d'un grand parc thématique « *Paramount Pictures* », est en cours d'élaboration dans le secteur d'Alhama de Murcia. Le gouvernement régional a déclaré d'Intérêt Régional le projet de parc. Pour les investisseurs et le gouvernement régional, les espoirs renaissent. Lors d'une session du conseil municipal d'Alhama de Murcia en date du 28 juillet 2011 a été approuvée une convention urbanistique entre la société Proyectos Emblemáticos Murcianos, S.A[21] et la mairie (Boletin oficial de la región de Murcia, 2011). Dans cette convention a été inclus un protocole d'actions dans lequel est déclaré d'intérêt public et social pour la municipalité l'implantation du Parc à thèmes.

Au Maroc, malgré l'existence de règlementations pour préserver les terres agricoles périphériques comme la loi n°12-90 relative à l'urbanisme, l'urbanisation ne semble pas être freinée par ces instruments. De manière générale, cette urbanisation s'opère préférentiellement par le biais des politiques publiques de logements sociaux qui constituent des opportunités pour les promoteurs. Jusqu'à récemment les promoteurs ont construit des logements sociaux ou des logements haut-standing, laissant à la marge les catégories sociales moyennes. Depuis peu, avec la crise, le pouvoir d'achat des marocains a baissé. Le haut-standing perd de la vitesse et certains promoteurs voient dans le logement économique une nouvelle opportunité d'investissement. La dynamique de construction en périphérie urbaine ne semble ainsi pas prête de s'essouffler. Deux dispositifs (mainlevée et dérogation) illustrent le détournement d'instruments réglementaires en faveur de la consommation des terres agricoles. Le système de dérogation qui devait être appliqué de façon ponctuelle et exceptionnelle a, quant à lui, été utilisé de manière trop abusive, ce qui a eu comme conséquence la création de discontinuités urbaines et un morcellement de l'espace rural. Dans un marché foncier hautement spéculatif comme dans les périphéries urbaines de Meknès, la mainlevée a entraîné principalement la vente des terres, surtout dans les coopératives les plus proches de la ville et des axes de communication. La mainlevée a ainsi clairement affecté l'activité agricole et remis en cause sa pérennité dans ces coopératives, en favorisant des stratégies spéculatives de la part des agriculteurs. L'artificialisation des terres agricoles en périphérie de Meknès, et le caractère fortement spéculatif du marché foncier ne vont pas dans le sens du maintien de l'activité agricole. Les terres agricoles au Maroc sont des réserves foncières pour les besoins (réels ?) urbains.

Ainsi, « urbanisation », « plus-values exorbitantes », « convoitises », « spéculation », « corruption » sont les maitres mots pour qualifier les terres rurales et agricoles des rives nord et sud de la Méditerranée où les politiques publiques ont un rôle essentiel.

Références

Agence Urbaine de Meknès 2005. Évaluation des travaux des commissions chargées de l'examen des projets d'investissement dans le cadre de la circulaire conjointe entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme n°3020/27 du 4 mars 2003.

Agence Urbaine de Meknès. 2009. Étude du Plan d'aménagement de l'agglomération de Meknès. Rapport diagnostic prospectif. Meknès.

Agence Urbaine de Meknès. 2012. Communiqué de presse, 7 mai.

Barthel P.-A. et Zaki L. 2011. Les holdings d'aménagement, nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc : les cas d'Al Omrane et de la CDG Développement. In : Zaki L.

(dir.). *L'action urbaine au Maghreb : enjeux professionnels et politiques*. Paris : Karthala, p. 205-226.

Benkhattab A. **2010**. *Politiques publiques, réformes politiques et résistance au changement au Maroc*. Séminaire IRES : « Le processus des réformes au Maroc : Quelle cohérence d'ensemble pour quels effets sur la compétitivité globale du pays ? » 15 novembre 2010.

Benmahmoud H. **2009**. Meknès / Dkhissa. Sit in de la population pour protester contre la cession de leurs terres collectives. Blog. http://dkhissamaterre.bloguez.com/

Boletin Oficial de la Región de Murcia. 2011. *Boletin oficial de la Región de Murcia*, n. 269, Martes, 22 de noviembre.

Bouderbala N. 1999. Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc. In Jouve A.-M., Bouderbala N. (eds.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM, p. 47-66. (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 36).

Bulletin Officiel (Maroc). 1992. Loi 12-90 relative à l'urbanisme, Dahir n°1-92-31 (15 hija 1412). *Bulletin Officiel*, 15 juillet 1992, n. 4159, p. 313.

Chambraud C. 2006. Les Espagnols construisent au détriment de l'environnement. *Le Monde*, 10 août 2006.

Consejeria de Economia y Hacienda de la Région de Murcia 2000. Plan estratégico de desarrollo de la región de Murcia 2000-2006. 324 p.

Consejeria de Turismo y Ordenación del Territorio Región de Murcia 2004. Directrices y plan de ordenación territorial del litoral de la región de Murcia. 81 p.

Consejo Económico y Social de la Región de Murcia 1995. Estudios recursos hídricos y su importancia en el desarrollo de la región de Murcia. 719 p.

Daoudi A. 2011. La régulation foncière au Maroc. In: Elloumi M., Jouve A.-M., Napoléone C., Paoli J.C. (eds.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM. p. 63-72. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66).

Direction de la Promotion Immobilière (Maroc). 2011. *Bilan 2010. Perspectives 2011 immobilier*. Rabat : DPI.

El Mundo (2010). La obra residencial en Murcia, icono de la burbuja inmobiliaria, bajo minimos. *El Mundo*, 4 de febrero de 2010.

El-Midaoui A. 2010. *Rapport annuel de la Cour des comptes*. Rabat : Cour des Comptes. 603 p.

Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (Maroc). 2012. Communiqué de presse. Novembre 2012.

Fernandez E. 2005. Marina de Cope, capital de la actividad inmobiliaria de Murcia. *El Mundo*, 6 de mayo de 2005, n. 394.

François M. 2009. *Eau et développement en Espagne. Politiques et discours. Les exemples de l'Aragon et de la région de Murcie*, Thèse de l'Université de Caen Basse-Normandie et de l'Université de Saragosse (Espagne), sous la direction de Robert Hérin et de Francisco Javier Martinez Gil, 963 p.

Fundación Alternativas. 2007. *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Vol I. Madrid : Fundación Alternativas.

Garcia Marin R. 2008. Tensiones socio-ambientales entre ruralidad productiva y otra residencial en la región de Murcia. In : Gómez Espín J.M., Martínez Medina R. (dir.). *Actas XIV Coloquio de Geografía Rural, Murcia, 22, 23 y 24 de septiembre de 2008*. Murcia : Universidad de Murcia. p. 279-293.

Greenpeace 2006. *Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español*, Madrid : Greenpeace.

Hérin R. 1976. *Le Bassin du Segura (Sud-Est de l'Espagne). Essai de géographie rurale*. Thèse de doctorat d'Etat : Université de Caen, 893 p.

Jouve A.-M., Elloumi M. **(eds). 2003**. *Bouleversements fonciers en Méditerranée : des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. Paris : Karthala-CIHEAM. 384 p.

La Razón. 2003. Polaris World y el « nuevo paraiso » de turismo residencial. *La Razon*, 12 de diciembre de 2003.

La Verdad de Murcia. 2005. Turismo sin complejos. *La Verdad de Murcia*, 27 de julio de 2005.

M'Hassni M., Feljy M. et Khalali H. 2003. Le système foncier au Maroc. Une sécurité et un facteur de développement durable, en milieu urbain et rural. 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco, December 2-5.

Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes. CGDA. Conseil Général du Développement Agricole. (Maroc). 2005. *Situation de l'agriculture marocaine 2005. Dossier : le foncier agricole*, Rabat : CGDA. 164 p. http://www.vulgarisation.net/sam2005.htm

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (Maroc). 1999. *Circulaire n°254 du 12/02/1999 relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement*. Rabat : MATEUH.

Ministère de l'Habitat, Inspection Régionale de Meknès. 2009. *Perspectives 2020 du secteur immobilier dans la Région de Meknès-Tafilalet. Diagnostic et perspectives (Phases 1 et 2).* Meknès : Inspection Régionale.

Ministère de l'Habitat (Maroc). **1999.** *Rapport analyse et de diagnostic, la résorption de l'habitat insalubre - redéfinition des méthodes d'intervention.* Rabat : Ministère de l'Habitat. 145 p.

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, Ministère de l'Intérieur (Maroc). 2003. *Circulaire n°3020/27 du 04/03/2003 conjointe entre le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme et le Ministère de l'Intérieur relative aux conditions permettant aux projets d'investissement de bénéficier de dérogation en matière d'urbanisme*. Rabat : Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (Maroc). 2010. *Circulaire interministérielle n°31/10098 du 06 juillet 2010 relative aux conditions permettant aux projets d'investissement de bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme*. Rabat : Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme.

Naredo Pérez J.-M. 2009. La face cachée de la crise : la fin du boom de l'immobilier et ses conséquences. *Revista de Economía Crítica*, n. 7, p. 313-340.

Observatorio de la sostenibilidad en España. 2006. *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid : Observatorio de la sostenabilidad. 428 p.

Polaris World. (s.d.). *Condado de Alhama*, Murcia, 131 p.

Pinseau M. 1992. *SDAU [Schéma Directeur d'Aménagement de d'Urbanisme] de Meknès. Analyses-Diagnostic*, Meknès.

Pinseau M. 1993. *Schéma Directeur de Meknès. Rapport Objectifs et Orientations*. Rabat : Ministère de l'Intérieur.

Revista la Economia de la Región de Murcia. 2006. *La autopista Cartagena-Vera, un eje para el turismo. Revista La Economía de la Región de Murcia*, 6 de agosto de 2006.

Vera Rebollo F. 2005. El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación*. Papers de turisme (Agència Valenciana del Turisme)*, n. 37-38, p. 95-114.

Zaki L. (dir.). 2011. *L'action urbaine au Maghreb : enjeux professionnels et politiques.* Paris : Karthala.

Notes

[1] L'artificialisation peut être définie comme le processus de diffusion des zones urbaines et industrielles et des infrastructures de transport. Pour les organismes officiels, la superficie artificielle comprend quatre sous-ensembles : les zones urbaines, les zones industrielles, commerciales et de transports, les zones d'extraction minière et les zones vertes artificielles non agricoles (*Observatorio de la Sostenibilidad en España*, 2006).

[2] Titre d'un article d'El País du 24 novembre 2004.

[3] Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

[4] Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia.

[5] Greenpeace, 2006, p.203.

[6] Début juin 2013: El TSJ anula la Declaración de Interés Regional de Marina de Cope, la Verdad de Murcia, 5 de junio de 2013.

[7] Les Actuaciones de Interés Regional (AIR) sont régulées par la loi du sol régionale de 2001 (Ley 1/2011 de 24 de abril, del suelo de la Region de Murcia).

[8] Les terres *guich* sont des terres que l'État makhzenien avait concédées en jouissance à des tribus en contrepartie d'un service rendu, à caractère militaire (Bouderbala, 1999 ; Daoudi, 2011).

[9] Les terres collectives (environ 1,5 millions d'hectares, 17% de la SAU) appartiennent en pleine propriété et dans l'indivision à l'ensemble de la collectivité ethnique concentrée. Les terres

collectives sont inaliénables. Toutefois, l'article 11 du dahir du 27 avril 1919 a dérogé à cette disposition et a permis l'acquisition d'un immeuble collectif par l'État, les communes, les établissements publics et les collectivités ethniques, (Bouderbala, 1999 ; M'Hassni, Feljy et Khalali, 2003 ; Daoudi, 2011, 68-71).

[10] Les terres *habous* sont des biens immobilisés par le fondateur musulman et la jouissance profite aux catégories de bénéficiaires qu'il désigne, elles se caractérisent par plusieurs types (public, de famille, et zaouia) et font l'objet, en général, de location de courte durée. En principe les terres *habous* sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. L'échange d'un terrain *habous* avec un autre terrain d'un autre statut de la même valeur vénale est permis (M'Hassni, Feljy et Khalali, 2003 ; Daoudi, 2011).

[11] La Direction Provinciale de l'Agriculture (DPA) de Meknès regroupe 32 coopératives de la réforme agraire issues du dahir n° 1.72.277 du 29 décembre 1972. Dans chaque coopérative, chaque attributaire possède entre 12 et 14 hectares pour les terres cultivables et une superficie pour l'habitation de 1000 m².

[12] BO n°5284 du 20 janvier en 2005.

[13] Loi 12-90 relative à l'urbanisme, Dahir n°1-92-31 (15 hija 1412), B.O. 15 juillet 1992.

[14] Les espaces libres (41,3%) : sous-type faciles à urbaniser (10,5%), sous-types avec des contraintes à l'urbanisation (12,8%) et sous-type non urbanisables (18%).

[15] Les Inspections Régionales de l'Habitat sont chargées de trois missions : une mission d'étude, une mission d'animation, une mission d'évaluation. Les Agences urbaines sont chargées de : réaliser les études nécessaires à l'établissement des schémas directeurs d'aménagement urbain et de suivre l'exécution des orientations ; programmer les projets d'aménagement qui sont inhérents à la réalisation des objectifs des schémas directeurs ; préparer les projets de documents d'urbanisme réglementaires notamment les plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement. Il faut ajouter dans cette gestion urbaine les collectivités locales, les Wilayas, les communes.

[16] Pour ces terrains collectifs, HAO ne négocie pas directement. L'Agence Urbaine de Meknès (AUMK) joue en quelques sortes un rôle d'intermédiaire. En effet, les terrains collectifs ne peuvent être vendus à des privés et HAO en tant que Société Anonyme est régie par le droit privé. Passer par l'AUMK est aussi « *l'opportunité pour Al Omrane de ne pas payer la taxe sur les projets immobiliers et d'avoir des terrains à meilleur prix* » (entretien HAO-Meknès, octobre 2012).

[17] Hassan Benmahmoud http://dkhissamaterre.bloguez.com/ le 28/4/2009

[18]Parmi les partenaires de ces grandes promotions nous pouvons citer au niveau national : la CGI, Douja Promotion, Groupe Jamai, Groupe Chaabi et au niveau international : Marina D'Or et Bayt Investment.

[19] Association qui appartient à la FNPI.

[20] Au final, c'est le Wali qui donne sa décision sur l'accord ou non aux projets : sa personnalité est donc un facteur fondamental dans la poursuite ou non de cet étalement urbain sur les terres agricoles périphériques.

[21] Créée en septembre 2010, PREMUSA est titulaire exclusif d'une licence pour toute l'Espagne contractée avec la compagnie Paramount Licensing Inc pour une durée de 30 ans d'utilisation afin d : a) Développer et mettre en œuvre un Parc à thème de la marque Paramount, b) Commercialiser et fabriquer des produits de la marque Paramount dans le cadre du Parc à thème et dans tout autre lieu autorisé; c) Développer et réaliser au moins un hôtel de la marque Paramount dans le Parc à thème.

Accaparement foncier et transformations des systèmes de production agricoles : quelques enseignements de l'histoire agricole de la Plaine Orientale corse

Jean Christophe Paoli

Institut National de la Recherche Agronomique - LRDE Corte

Magali Kriegk

Institut National de la Recherche Agronomique - LRDE Corte

Résumé. La plaine orientale de la Corse regroupe 40 000 hectares parmi les plus fertiles de cette île montagneuse. Anciennement vouée à la culture céréalière extensive et au pastoralisme par des bergers paysans originaires des villages intérieurs, cette plaine a complètement changé de visage à partir des années 1960. Une agriculture spécialisée en vignes et agrumes, importée par des agriculteurs rapatriés d'Afrique du nord, bouscule l'agropastoralisme. Cette conversion a été rendue possible par l'influx massif de capitaux, en premier lieu dévolu à l'achat de foncier, dans une région jusque-là pauvre. Les conflits sociaux engendrés par la mise en contact de ces deux mondes s'étalent ensuite sur plus de 30 ans et finissent par générer un nouveau modèle d'agriculture corse de plaine à forts investissements et à salariés. L'agro-pastoralisme traditionnel toutefois n'en a pas complètement disparu.

Mots-clés. Accaparement – Foncier - Transhumance inverse – Corse - Système agraire.

Title. Land grabbing and transformation of agricultural production systems : lessons learned from the agricultural history of the eastern plain of Corsica

Abstract. *The Corsican eastern plain accounts for 40 000 hectares of the most fertile land in this mountainous island. Traditionally devoted to extensive cereal cultivation and pastoralism by shepherds from inland villages, agricultural activities in the plain have changed completely since the 1960s. Agro-pastoralism was replaced by specialized vineyards and citrus orchards, planted with varieties imported by farmers returning from North Africa. The conversion was made possible by the massive influx of capital which was primarily devoted to the purchase of land in a context in which local capital was lacking. Social conflicts caused by the contact between the two different worlds continued for more than 30 years and eventually resulted in a new model of Corsican agriculture based on heavy investments and hired farm labor. But traditional agro-pastoralism has not completely disappeared.*

Keywords. *Land Grabbing – Land tenure- Reverse Transhumance – Corsica - Agrarian System.*

Introduction

L'étymologie du terme « accaparement » (de l'italien *accaparre*) renvoie au moyen d'obtenir un bien – en général avec des arrhes donc c'est-à-dire contre de l'argent – mais aussi à la façon massive, complète, quasi monopolistique d'obtenir ce bien en raison d'un déséquilibre de départ dans la transaction.

Cette interprétation est retenue ici pour essayer de caractériser, en utilisant la méthode de la reconstruction historique sur une période assez longue, les vastes mouvements de foncier qui ont atteint une portion restreinte de la Corse en 1960 et leurs conséquences pour les

exploitations agricoles d'aujourd'hui. La question que nous nous posons ici est la suivante : si l'accaparement n'est rien d'autre que de l'achat de terres, qu'est-ce qui le différencie d'une transaction habituelle ? En d'autres termes : quels sont ses effets inhabituels ? Au travers de l'étude de cas de la Plaine orientale, où une histoire du système agraire et des structures agraires du 17e siècle à nos jours est dressée sur la base d'enquêtes en exploitations agricoles, de bibliographies et de documents d'archives, nous tentons de faire le bilan de la période 1960-2011 où accaparement et crises agricoles se sont succédés. Nous interprétons les phénomènes d'accaparement à la fois comme la conséquence d'inégalités régionales de développement et la cause de modifications de trajectoire brutales des systèmes agraires d'origine. En plus d'être la cause de rupture de solidarités territoriales, nous essayerons de montrer que les accaparements fonciers – basés au départ sur des transactions pacifiques et volontaires – entraînent un développement économique agricole coûteux pour la société.

I - Pourquoi l'accaparement : chocs des types d'agriculture et des niveaux de capitalisation

1. Les vieilles structures foncières de la Plaine orientale corse : la zone céréalière et hivernale des systèmes agro-pastoraux à transhumance inverse

A. Le système agropastoral d'origine : culture attelée légère, friche longue pâturée, faire-valoir indirect

La plaine d'Aléria, qui correspond grosso modo à l'embouchure du fleuve Tavignanu est le glacis des montagnes cristallines qui la bordent à l'ouest. Comme tant de plaines côtières méditerranéennes (Paoli, 2000), elle est restée sous la dépendance de systèmes agraires de montagne pratiquant la transhumance inverse hivernale (Carte 1). La propriété foncière au XVIIIe siècle est déjà concentrée par des familles originaires des villages de montagnes qui louent leurs terres alternativement à des laboureurs et à des bergers transhumants.

Une partie de la plaine, la plus défavorable à la mise en culture, reste toutefois propriété indivise des communautés villageoises sous forme de territoires communaux ou intercommunaux. Ces territoires correspondent soit à des collines et hautes terrasses sèches (soubassement de sables et poudingues du Miocène) soit à des cordons lagunaires et sablonneux le long de la côte. Ces terres font l'objet très tôt d'usurpation (XVIIe siècle) de part de la république de Gènes qui « privatise » ces pacages communaux et redistribue des emphytéoses à ses affidés locaux en général issus de la bourgeoisie d'origine génoise installée à Bastia (voir Graziani, 1997). Pendant deux siècles, de 1600 à 1800, les domaines capitalistes qui y sont installés produisent du blé (premier objet des échanges méditerranéens à cette époque). A la fin du XVIIIe siècle toutefois, la plupart de ces domaines sont exploités de fait comme le reste de la plaine orientale : des céréales cultivées sur brulis après friche longue et des locations aux éleveurs transhumants. Après la conquête française (1769) et la Révolution, ces emphytéoses sont définitivement attribuées à des particuliers ou deviennent des biens nationaux. A l'entrée du XIXe siècle, de grands domaines, situés à l'est de ce qui est de nos jours la Route Nationale 200, issus d'une première vague d'accaparement, sont ainsi déjà installés.

B. L'effondrement céréalier et la généralisation de la location « brebis Roquefort »

Si l'on fait un saut d'un siècle plus tard jusqu'au début du XXe siècle, la part céréalière de l'économie de la Plaine orientale s'effondre à son tour. Cet effondrement est dû à la différence de productivité du travail entre la céréaliculture française en général (le marché des céréales étant à cette époque-là encore largement national) et la production corse. Cet écart de productivité était dû lui-même pour partie aux écarts de rendement et plus encore au niveau d'équipement des paysans laboureurs corses (culture attelée lourde contre culture attelée légère, cf. Mazoyer 1997). Le prix des produits animaux où les gains de productivité sont plus lents se maintiennent mieux, ce qui explique un relatif maintien des systèmes d'élevage transhumant. Mieux, la Corse dès le début du XXe siècle profite de la rente fromagère de Roquefort qui permet tout au long du siècle le maintien du prix constant du lait de brebis (Vercherand, 1989).

Ainsi dans le courant du XXe siècle et ce jusqu'au grand accaparement foncier des années 60 qui nous intéresse dans cet article, la forme moderne de l'agriculture de la plaine est une mono activité d'élevage extensif transhumant de brebis laitières avec vente de lait aux industries fromagères.

2. 1960 : le choc de deux spéculations, vigne contre élevage laitier

A. Le renouveau de la rente foncière et son effet d'entraînement pour capitaliser en culture pérenne

En 1960, la plupart des propriétaires de terres sont absents des villages car ils ont en général émigré vers les villes corses ou continentales ; ils ont investi les activités tertiaires, l'administration le plus souvent. Ils continuent néanmoins de percevoir des loyers, calculés sur la base du prix du lait. Selon nos estimations recueillies par enquête, les loyers relatifs perçus sont élevés, de l'ordre de 30 % du revenu proportionnel des éleveurs.

Par contre, compte tenu du faible niveau de capitalisation et d'intensification fourragère des systèmes de production ovins, la productivité par hectare est basse (de l'ordre de 200 litres de lait de brebis par hectare). Au bilan, la valeur des terres en Corse comparée à ce qui se pratique ailleurs en France continentale est faible.

Du coup, le bas niveau de la rente foncière en Corse constitue un appel d'air pour l'installation d'activités à plus hauts rendements, susceptibles de servir aux propriétaires fonciers une plus grande rente.

B. Un système hautement capitalisé grâce à l'accès au crédit

Des systèmes d'agriculture à plus hauts rendements demandent avant tout des investissements importants donc des capitaux disponibles. Ce sont des étrangers à la Corse, des agriculteurs rapatriés du Maroc et surtout d'Algérie qui vont les fournir massivement dès le début des années 60.

Les prix qu'ils proposent sont sans commune mesure avec le niveau de la rente « pastorale » d'avant 1960. En quelques années, les prix d'achat (et parfois de location) qu'ils proposent multiplient plusieurs dizaines de fois le niveau de la rente foncière.

Leur objectif (très rapidement atteint) est d'implanter un vignoble de substitution au vignoble nord-africain. En 5 ans, quelques 10 000 hectares changent de main sur la totalité de la Plaine orientale soit un bon tiers de la SAU, et une surface avoisinante est donnée en baux emphytéotiques (Paoli, 1989) : en tout 18 000 hectares de terres sont implantés en vigne, soit les deux tiers de la surface en pâturage de 1960 !

C. Le renvoi des bergers

Le premier effet de ce changement brutal et inattendu d'activité est le recul très rapide du nombre d'éleveurs et des troupeaux ovins de la Plaine orientale. C'est l'époque où le cheptel ovin corse est réduit quasiment de moitié, passant de 220 000 à 110 000 animaux (Vercherand, 1989). Les éleveurs de brebis, qui sont estimés à environ 2000 passent à moins de 1000. Pour la seule plaine d'Aléria quelque 200 élevages disparaissent, représentant 400 actifs (Paoli, 1989). Le même phénomène se reproduit du nord au sud de la Plaine orientale et dans tous les bassins côtiers dans lesquels les éleveurs avaient l'habitude d'hiverner : Balagne, Porto-Vecchio, Figari, Sartène, Propriano, qui deviennent des zones de vignobles de production courante.

Le processus concret d'expulsion des éleveurs, tel qu'on peut le reconstruire d'après les récits des éleveurs et d'agriculteurs qui se sont installés à cette époque-là est toujours le même : avertissement des éleveurs, installation des nouveaux occupants qui commencent à démaquiser et à mettre en culture ; après une période de cohabitation qui correspond à la période de défrichage, les bergers partent. Nul heurt ou conflit ouvert entre les éleveurs et les nouveaux venus, ou entre les éleveurs et les propriétaires. Les départs correspondent le plus souvent à des cessations d'activité ou à des reconversions des éleveurs et surtout de leurs enfants dans les activités diverses qui se développent en ce moment-là, période de boom économique de la Corse.

D. La création de nouveaux systèmes de production à salariés

En cette période, la Corse et en particulier les zones d'implantation de la vigne emploie, dans les travaux massifs d'infrastructure (défrichements, terrassements, routes, caves) liés à l'activité et dans l'activité agricole elle-même. Les systèmes de production agricoles qui se mettent en place combinent un haut niveau d'investissement et un taux d'emploi élevé, de l'ordre d'un salarié permanent pour 12 hectares, soit 1500 emplois de salariés permanents (leur nombre diminuera par la suite), répartis dans 200 exploitations « nouvelles ». Ces emplois sont occupés massivement par les Marocains, originaires du Rif et de la région de Meknès. Le vignoble qui s'est installé sur cette base atteint sa pleine production dès la fin des années 1960, ce qui permet à la Corse d'expédier deux millions d'hectolitres de vin dit « de coupage » très alcoolisé aux négociants du Languedoc-Roussillon. Cette production remplace, pour partie seulement les 6 millions expédiés (pour le chiffre cf. Dumont et Mazoyer, 1969) par les agriculteurs d'Algérie avant 1962. Elle est quand même remarquable pour une île qui dix ans auparavant n'exportait quasiment aucun produit agricole, si ce n'est de la pâte de fromage destinée à être vendue comme fromage de Roquefort.

E. Rupture des solidarités territoriales : la quasi-disparition de la double transhumance

Cette nouvelle insertion dans l'économie des échanges méditerranéens transforme par contrecoup l'économie des échanges interterritoriaux de la Corse. En effet, l'agro-pastoralisme de la Plaine orientale était dans sa version ancienne (celle d'avant 1960) une annexe d'un système agraire plus complexe incluant l'exploitation d'un écosystème étagé, entre haute montagne (estives), pente de moyenne montagne (arboriculture, céréaliculture et jardinage irrigué), plaine et bas-fonds (hivernage et complément céréalier). Même si les liens entre ces divers étages tendaient depuis le XIXe siècle à se détendre (ainsi que le décrivait le géographe R. Blanchard en 1914), les agriculteurs et éleveurs de plaine restaient fermement attachés à leurs villages d'origine et lorsqu'ils étaient éleveurs, ils pratiquaient systématiquement la transhumance directe voire la double transhumance. Hommes et troupeaux étaient ainsi étroitement liés à la complémentarité des milieux de la montagne corse. Après l'installation des vignes, les éleveurs de montagnes cessent de descendre vers les hivernages de plaine, faute de place : les transhumances inverses s'arrêtent donc à ce moment-là. Une grande partie des transhumances directes estivale (de la plaine vers la haute montagne) s'arrête également avec le recul global du nombre d'éleveurs (entraînant par ricochet un abandon progressif des pâturages de montagne).

Au bilan, l'agriculture nouvelle tourne en grande partie le dos à la montagne et de cette séparation naissent deux systèmes agraires bien distincts et indépendants l'un de l'autre.

II - Les effets à moyen terme de la vague d'accaparement

1. Un effet politique : l'accusation de colonisation agraire

A. La politique de lotisation

Bien que l'installation des exploitations de rapatriés et surtout le renvoi des bergers se soient passés assez « doucement », il n'en reste pas moins que progressivement au cours des années 60 et surtout au début des années 70 un mouvement de revendication agraire se met en place.

Curieusement cette revendication ne naît pas de la dénonciation de la situation des bergers mais de la soif d'égalité, entre deux groupes perçus comme très différents : les Rapatriés et les Corses. Cette revendication porte sur la volonté de mise à niveau des exploitations des Corses avec celles des Pieds-noirs. Elle va porter essentiellement sur deux éléments : l'accès au foncier (supposé plus facile pour les rapatriés) et l'accès au crédit (les rapatriés ayant bénéficié de prêts spéciaux à leur installation).

Première en cause la politique d'aménagement (menée par une Société d'économie mixte dévolue au développement agricole, la SOMIVAC) lorsque celle-ci s'est manifestée par des lotisations, c'est-à-dire des interventions directes sur le foncier. Cette politique des « lots SOMIVAC » est pourtant la part congrue des aménagements et des mises en valeurs de la plaine : 2500 hectares en tout et pour tout (Paoli, 1989) sur les 30 000 hectares que compte la Plaine orientale. Ces terrains ont été récupérés soit par rachat de grands domaines (domaine dit de la FORTEF à Migliacciaru) soit par dévolution de terres intercommunales (Alzitone à Ghisonaccia) ou communales (Linguizetta). Cette politique a consisté à attribuer des exploitations clefs en main censées faire de la polyculture, à des exploitants, rapatriés en

majorité, présentant des garanties. Dans les faits, l'activité prépondérante va être la vigne et une course aux lots va s'ensuivre créant une forte concurrence entre agriculteurs.

Les premiers attentats aux biens vont avoir lieu à partir de cette époque-là dans les zones de lotisation d'abord, avant de s'étendre dans les années 1970 à tous les types d'exploitations rapatriées et aux biens publics en général. Le premier mouvement clandestin à revendication identitaire porte d'ailleurs le nom de « Front paysan de libération ».

Après 1975, l'Etat décide de réguler le marché du foncier rural dans la région, totalement libre jusqu'alors sauf au travers des lotisations que nous venons d'évoquer, par la création d'une Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement rural (SAFER). Cette SAFER corse va avoir entre autres pour rôle de récupérer les terres des domaines des rapatriés et de les revendre aux Corses qui en feront la demande.

B. Le problème récurrent de la dette agricole

Pour ce qui est du deuxième domaine de revendication, l'accès au crédit et de façon générale aux possibilités de capitaliser (à la base du processus d'accaparement des années 60), les agriculteurs corses et surtout leurs syndicats, le désigneront opportunément sous le terme du « problème de la dette ».

Comme il a été dit plus haut, alors que les agriculteurs rapatriés bénéficiaient d'accès à des crédits spéciaux, les agriculteurs corses durent, lorsqu'ils capitalisaient en vigne, hypothéquer leurs terres heureusement revalorisées par le changement d'activité (du pastoralisme à la vigne). Jusque-là, l'accaparement, pour ces agriculteurs propriétaires, avait un effet quasiment vertueux. Le phénomène majeur qui a eu un effet social et politique considérable a été le moratoire, suivi de l'effacement de ces « prêts rapatriés » accordés par les pouvoirs publics en compensation des préjudices subis du fait de l'Indépendance des pays d'Afrique du Nord. La revendication incessante dès le premier moratoire sur les dettes contractées par les rapatriés (1968) sera pour les agriculteurs corses, - soutenue en cela par les caisses de crédits agricoles - , d'obtenir des mesures analogues. Ils obtiendront en effet un premier moratoire en 1975, suivi d'un effacement en 1987, puis d'un effacement partiel (mesure dite Nallet, 1989), jamais suffisants toutefois tant l'effort de capitalisation des cultures de vigne et celles qui ont suivi était énorme.

2. Changement des systèmes de production, déconvenues économiques à répétition

A. Crise du vin de négoce dans les années 70

C'est qu'en effet la vigne s'est avérée une culture très rentable mais aussi très fragile. L'essor fulgurant de la vigne en Plaine orientale était essentiellement basé sur l'indépendance de l'Algérie et la disparition accélérée du vignoble qui s'y trouvait alors. Cette appel d'air créé par les besoins du négoce de la région de Sète et de Montpellier (qui achète des vins dits de coupage, payés au degré d'alcool / hectolitre) dure jusqu'au début des années 1970, date à laquelle le marché des vins connaît un de ces retournements qui caractérisent son histoire longue. Ce retournement concerne l'ensemble de l'économie viticole européenne, caractérisé à partir de là par un excès structurel de vins de table alors que les vins dits de qualité (en France VDQS et AOC) voient leur demande au contraire augmenter. A partir de 1978, la Communauté Européenne met en place en réponse à cette situation une politique de primes à l'arrachage des vignes, qui vont augmenter jusqu'au début des années 1990 tout en se couplant avec des

primes dites de restructuration (replantation de cépages adaptés aux productions VDQS et AOC).

En Corse, la crise des vins est ressentie avec d'autant plus de force que le tout jeune vignoble est massivement orienté vers la production des vins de table. Cette mono orientation découle des conditions de l'implantation mais aussi d'une particularité réglementaire locale qui laissait la possibilité aux producteurs de vin de Corse de chaptaliser (adjonction de sucre au moût) dans certaines limites. Cette brèche réglementaire est massivement utilisée (parfois jusqu'à la fraude au sucre) pour augmenter le degré des vins produits et accentue encore l'intérêt de se spécialiser en vin de coupage (donc dans la partie du marché des vins qui est la plus touchée par la crise). Les fraudes patentes de chaptalisation vont finalement éclater en 1972 et venir nourrir la revendication autonomiste corse qui fait écho aux revendications foncières et financières des agriculteurs non rapatriés. Ce premier scandale est suivi par un autre, en 1975, qui débouche sur les évènements dits d'Aléria au cours desquels deux gendarmes sont tués dans une ferme de rapatriés occupée par des autonomistes corses. L'interdiction des chaptalisations en 1973, puis la décision de création de la SAFER de Corse découlent de ces évènements politiques au retentissement énorme en France. Ce revirement explique certainement l'accélération de la crise des systèmes de production « Vignes + cave + expédition » née des chamboulements fonciers de la décennie 1960. Les arrachages commencent dans la plaine d'Aléria dès que les premières primes européennes sortent (en 1978, le plus grand dossier d'arrachage européen est en Corse, sur la commune de Ghisonaccia).

B. Arrachage et restructuration

En 10 ans, plus de 20 000 hectares sur les 30 000 hectares plantés en Corse à grand frais quelques années auparavant sont arrachés. La plupart des caves privées sont abandonnées et les exploitations qui résistent à la crise se replient vers les caves coopératives qui elles-mêmes se voient forcées de moderniser leur appareil de production pour produire des vins de qualité. Les vignobles survivants sont eux-mêmes engagés massivement vers la restructuration dans les années quatre-vingts. Aujourd'hui, après 20 ans de cette politique, la majeure partie du vignoble de la plaine est effectivement en vins de qualité mais la surface en vigne n'excède pas 5000 hectares, c'est-à-dire moins du tiers de la surface des années 1960.

Mais ce n'est pas là la seule vicissitude économique et sociale de la Plaine orientale à cette époque-là. A côté des vignes, les accaparements des années 1960 avaient vu la plantation ex-nihilo ou presque d'un verger d'agrumes de 3000 hectares. Implanté sans recul et références historiques, une partie de ce verger gèle à plusieurs reprises. Il n'en reste aujourd'hui que la moitié, sélectionnée en quelque sorte par le climat. Et encore le verger survivant, de façon analogue à la vigne s'est avéré mal adapté en raison des choix variétaux du début. Il a connu à peu près en même temps que la vigne, - dans une phase massive de restructurations subventionnées par l'Etat et l'Union européenne -, des changements de variétés d'arbres.

De plus, les primes d'arrachage ont pour effet de libérer du foncier pour d'autres activités et de fournir de la liquidité aux exploitants. Une partie des propriétaires (notamment les rapatriés et les propriétaires corses non exploitants) choisit le retrait de l'activité et la vente du foncier. S'en suit une renaissance d'exploitations en général d'origine corse dont on aurait pu attendre qu'elles se réorientent vers les activités éprouvées par le temps et adaptées aux conditions pédoclimatiques de la région : la polyculture-élevage.

C. Les exploitations de culture pérenne de deuxième génération

Mais les arrachages libèrent aussi une quantité énorme de capitaux qui s'ajoutent encore à ceux mis à disposition par les systèmes bancaires qui continuent de prêter aux agriculteurs corses au fur et à mesure des moratoires et effacements de dette, jusqu'en 1998 (date de la mise sous tutelle du Crédit Agricole de Corse).

A son tour, ce capital s'ajoute aux aides aux restructurations citées plus haut et aux diverses aides à la plantation (destinées à soutenir une activité agricole manifestement en crise) appliquées aux pruniers, pomelos, amandiers etc... En conséquence, des vergers et plantations se reconstituent après les arrachages et les abandons divers des premières plantations. Loin de reprendre la taille de la première vague, ils occupent quand même un tiers de la surface en vigne initiale. Ces exploitations continuent un itinéraire de développement basé sur les mêmes principes que les exploitations viticoles des années 1960 : immobilisation considérable de capital, recours à la force de travail salarié des immigrés.

Au bilan, on constate 50 ans après le début des accaparements fonciers d'une part qu'une crise que l'on pourrait dire « de jeunesse » a touché l'agriculture « pionnière » qui en est née et que d'autre part des aides massives ont été accordées par les pouvoirs publics pour malgré tout conforter les systèmes de production hautement capitalisés.

3. La dichotomie des systèmes à salariés et des systèmes d'élevage familiaux

a] Le contraste entre plaine orientale et élevage extensif de l'intérieur

Pour bien comprendre le contraste saisissant entre l'agriculture de la Plaine orientale et celle du reste de la Corse, il suffit de penser pour l'essentiel que les montagnes et les petites plaines intérieures de la Corse se sont spécialisées en élevage extensif. Cette extensivité doit être comprise au sens de très faible ratio d'investissement par hectare exploité. Les espèces animales élevées sont essentiellement les vaches allaitantes, les petits ruminants laitiers, les porcs dans les zones boisées.

De façon générale, dans les zones de montagne et de piémont couvertes par des maquis et des bas maquis, les vaches allaitantes, les chèvres et les brebis (ces dernières de plus en plus confinées aux fonds de vallées) dominent. Les exploitations d'élevage, en plus de leur faible niveau d'investissement sur le milieu sont également caractérisées par un faible niveau d'investissement en capital : peu de matériel agricole motorisé et peu de bâtiment, surtout en élevage bovin. Ces systèmes malgré tout permettent de dégager des valeurs ajoutées (hors prime) par exploitant intéressantes précisément en raison des faibles investissements, de consommations intermédiaires limitées et surtout de l'exploitation de très grandes surfaces peu productives (pentes envahies de cistes, petit maquis à bruyères et arbousiers, maquis divers, châtaigneraies abandonnées, chênaies, estives etc...). Des exploitations reposant sur ces principes existaient au début des années 1960 dans la Plaine orientale et ont en grande partie été expulsées par la vague d'accaparement.

b] L'élevage se maintient voire se redéploye dans la plaine orientale

Les systèmes d'élevage « autochtones » extensifs n'ont pas été supprimés pour autant. Ils se sont concentrés dans les années 1960 sur la partie des terres de plaine situées dans les bas-fonds inondables qui étaient tout à fait inadaptés pour les plantations pérennes (soit environ un quart de la surface totale de la plaine). Ces exploitations ovines repliées vers les bas-fonds (qui se trouvent aussi être les terres les plus fertiles de la plaine) se sont elles aussi progressivement modernisées (en capitalisant toutefois beaucoup moins que leurs consœurs issues de l'agriculture à plantation pérenne) et agrandies parfois grâce aux arrachages de vignes. A ces éleveurs de plaine, n'ayant finalement jamais bougé depuis 50 ans, se sont ajoutés à la suite des arrachages massifs et des reventes de terres opérées par la SAFER, des nouveaux éleveurs en provenance des zones de montagnes. Ceux-ci proviennent des villages proches disposés sur les premières pentes enmaquisées, et sont souvent soit des éleveurs de chèvres, soit des éleveurs (et souvent des grands éleveurs) bovins de montagne qui recherchent en plaine des parcs d'engraissement à contre saison ou des prés de fauche.

Au bilan, les exploitations d'élevage actuellement présentes (ovin laitier, caprin et bovin) sont en général issues de l'élevage traditionnel par opposition au groupe précédent basé sur les plantations pérennes représentant la moitié de la surface de la plaine d'Aleria (Kriegk, 2011).

c] Le partage de l'espace entre les exploitations d'élevage et les exploitations de cultures pérennes

Aujourd'hui, des groupes issus de souches très différentes, distinguées essentiellement par la dotation initiale en foncier (les exploitations-souches en élevage pour l'essentiel n'avaient pas de terre en 1960 ; le groupe des exploitations de cultures pérennes soit en avait, soit en a acheté dans les années 1960) ont suivi des trajectoires différenciées. Ces trajectoires de différenciation sont résumées par la figure 1 en fin de texte.

Il apparaît que malgré les sommes énormes mises à la disposition de l'agriculture de plantation celle-ci n'exploite finalement que moins de la moitié des terres de la plaine (toute la partie intermédiaire que l'on appelle « les terrasses » du quaternaire et une partie de hautes collines miocène). Elle est contenue par le bas par les élevages ovin (les bas-fonds qui sont les terres les plus fertiles mais souvent impropres aux plantations) et par le haut (les terres sablonneuses du miocène où les plantations pérennes ont souvent des rendements bien inférieurs à ceux des terrasses) par les exploitations d'élevage caprin et bovin.

A l'heure actuelle, on peut donc distinguer de façon très simplifiée 6 types d'exploitations, trois pour les plantations pérennes avec salariés (vigne apporteur, viticulteurs vigneron et exploitation d'agrumes) et trois pour le groupe des éleveurs (ovin, éleveur bovin issu des montagnes, éleveur caprin fromager sur pente). D'après nos estimations (tableau 1) les systèmes à plantation pérennes dégagent des valeurs ajoutées par hectare et des revenus patronaux évidemment supérieurs aux systèmes d'élevage. Pour cette raison, ils « tiennent » les terres de terrasses qui sont en grande partie inaccessibles par la location ou l'achat aux exploitations d'élevage. Toutefois ces exploitations de culture pérennes demandent un investissement par actif sans commune mesure avec les exploitations d'élevage. C'est pourquoi l'élevage reste encore la forme privilégiée choisie par les jeunes agriculteurs qui s'installent sur les terres de haute terrasse ou les bas-fonds, lorsqu'elles se libèrent.

Tableau 1 : Tableau synoptique des performances économiques des systèmes de production agricoles actuels de la Plaine d'Aléria

	Surface par actif	Va / actif	Salariés non familiaux par exploitation	Revenu / exploitant	Capital actif total
Types, « élevage »	40 à 100	7 – 27 000	0 -1	20 – 38 000 (C1	50 – 100 000
Types « cultures pérennes »	6 à 25	22 – 45 000	2 – 6 (Sauf vinificateur)	20 – 90 000	200 – 250 000

Source : D'après les enquêtes et les typologies réalisées par Magali Kriegk, 2011 ; actif = actif familial et employés permanents ; les exploitations bovines, les exploitants vinificateurs et fromagers très minoritaires ne sont pas retenus dans le tableau ; chiffres en euros courants 2011.

Conclusion

A la relecture des évènements agraires de la Plaine orientale de la Corse au cours des 50 dernières années, l'accaparement survenu dans les années 1960 était dû à une différence de dotation en capital entre deux groupes sociaux : les agriculteurs et éleveurs locaux d'une part, les agriculteurs rapatriés d'Afrique du Nord de l'autre.

De cet accaparement, les vrais victimes ont été les bergers et les gagnants des propriétaires fonciers locaux, qu'ils furent exploitants ou non.

L'ensemble des achats fonciers des années 1960 a provoqué un changement massif d'activité. Toutefois, ce changement brutal ne provoque pas de réaction des premières victimes (ici les éleveurs), au moins dans un premier temps. Ceci s'explique certainement par un certain consensus social entre nouveaux venus et propriétaires, exploitants ou non, sur l'augmentation de la rente foncière qui découle du phénomène même d'accaparement. L'accaparement, via ce phénomène d'augmentation du prix des terres, a même un effet bénéfique pour la capitalisation des exploitations en faire-valoir direct mais d'exclusion pour les agriculteurs sans terres. L'accaparement foncier dans le cas qui nous intéresse a entrainé également 40 ans de vicissitudes économiques et sociales liées aux conditions de naissance de cette nouvelle agriculture (arrachages, effacements de dettes, reventes etc...). Toutefois les exploitations agricoles issues de la transformation foncière et technique des années 1960 finissent par ne former qu'un seul et même groupe.

Les exploitations restées fidèles au modèle de départ basé sur l'élevage, sont celles qui étaient historiquement sous-capitalisées et d'une certaine façon le sont restées. Ces systèmes de production agricole issus de la tradition montrent pourtant une capacité étonnante de résistance.

C'est pourquoi, au regard des phénomènes d'accaparement ayant lieu dans les régions sous capitalisées, d'Afrique, d'Asie ou d'Europe de l'Est, on peut se demander si les perspectives de développement économique, bien réelles si en l'on en juge l'exemple corse, sont proportionnées aux risques de déséquilibres sociaux qui ne le sont pas moins. En d'autres termes, ne vaudrait-il pas mieux encourager des trajectoires de développement d'exploitations locales plutôt que de faciliter l'implantation de systèmes de production agricole fortement capitalisés contrôlés par des acteurs extérieurs au système agraire ?

Références

Blanchard R. 1914. Les genres de vie en Corse et leur évolution. *Recueil des travaux de l'institut de géographie alpine, vol. 2 n. 2. p. 187-238.* [Consulté en octobre 2014]. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rga_0249-6178_1914_num_2_2_4810

Dumont R., Mazoyer M. 1969. *Développement et socialisme*. Paris : Ed. du Seuil. 332 p.

Graziani A.M. 1997. D'Agostino Giustiniano au Plan terrier. In : *Mesure de l'Ile, le plan Terrier de la Corse*. Corte : Musée de la Corse.

Kriegk M. 2011. Analyse diagnostic de l'agriculture de la plaine d'Aléria. Mémoire de fin d'études : Agroparistech, INRA LRDE.

Paoli J.C. 1989. Evolution de l'agriculture littorale en Corse : la plaine d'Aléria. Mémoire d'Ingénieur : Inap-G, INRA LRDE.

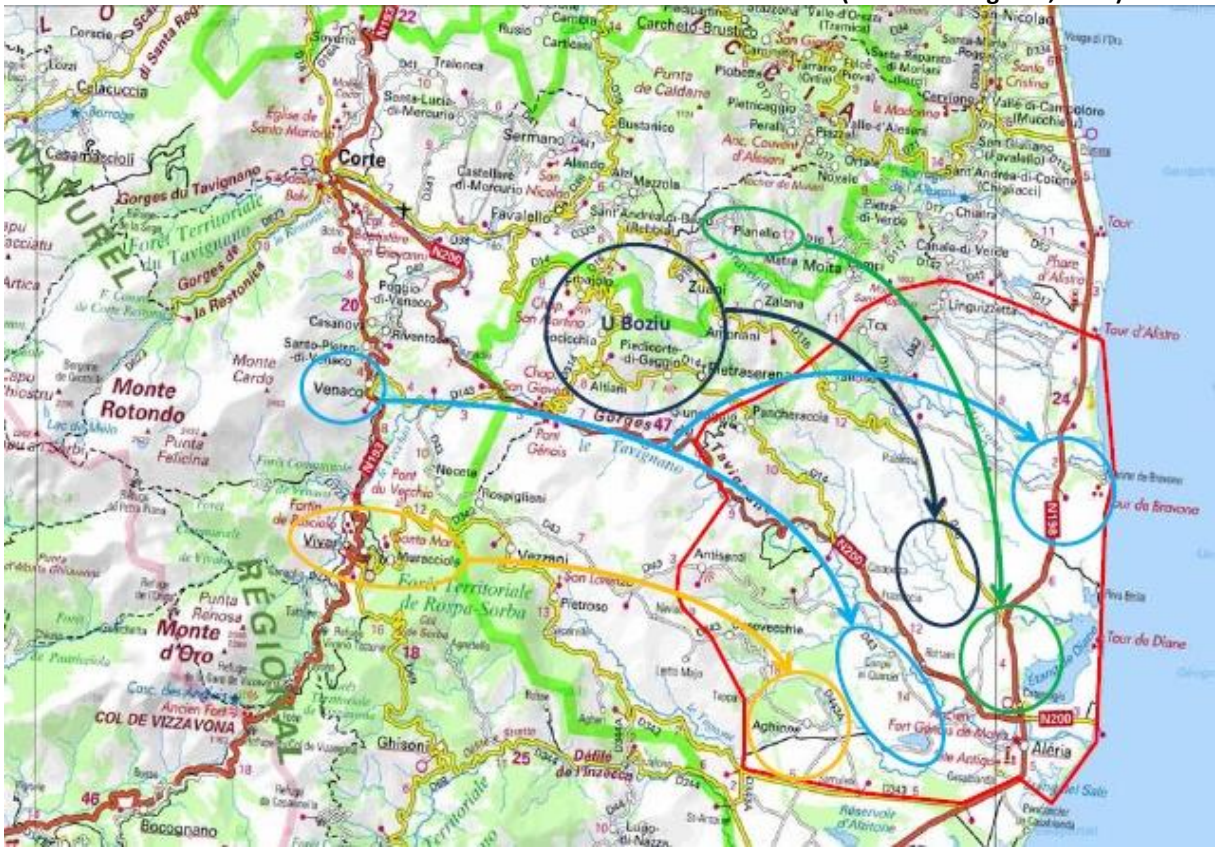
Paoli J.-C. 2000. Les mutations des espaces pastoraux méditerranéens : la sédentarisation des exploitations ovines en Sardaigne. *Espace Géographique*, vol. 29, n. 4, p. 341-348. [Consulté en octobre 2014]. http://dx.doi.org/10.3406/spgeo.2000.2039.

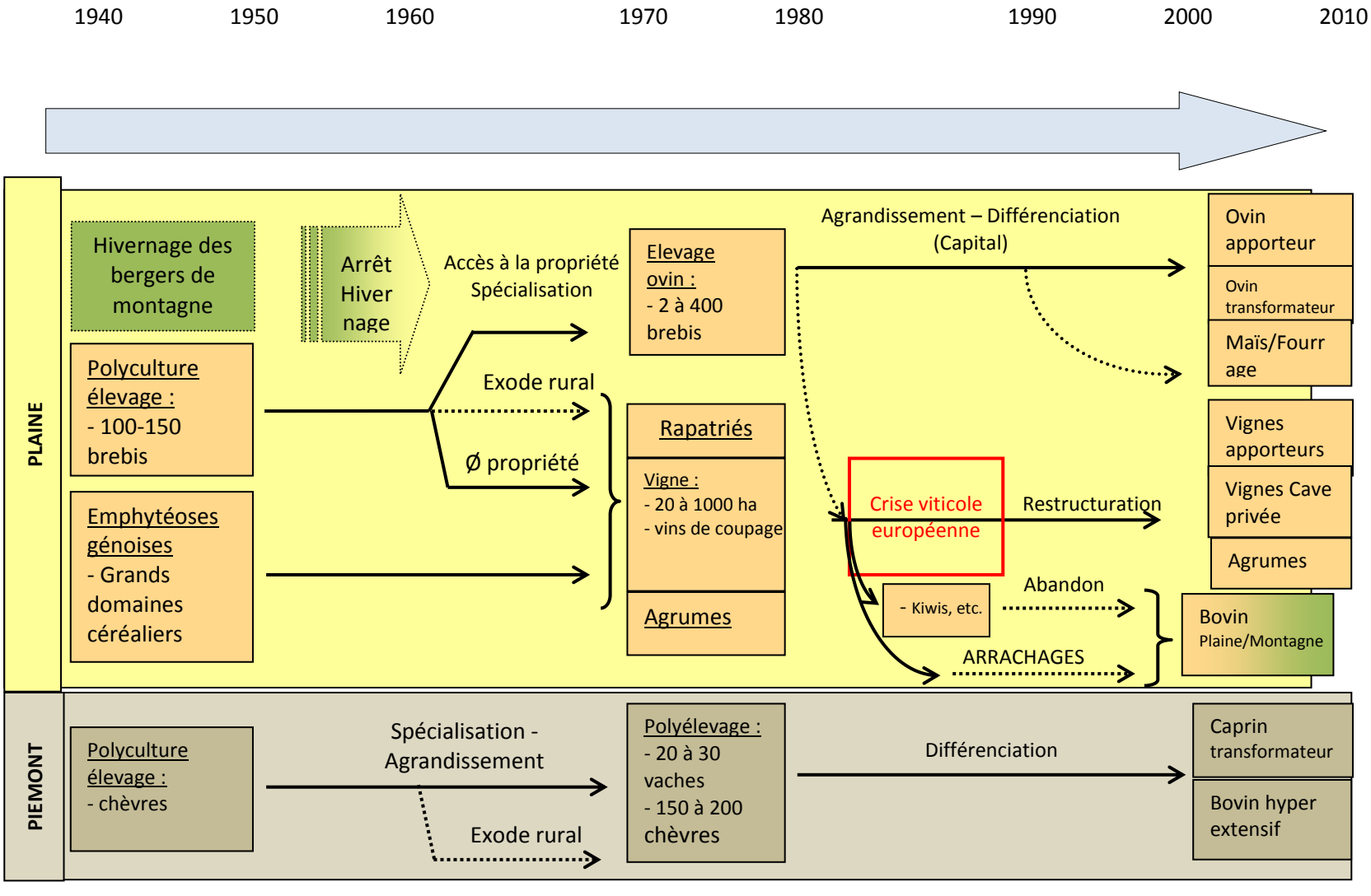
Simi P. 1981. *Précis de géographie physique, humaine, économique, régionale de la Corse.* Bastia : Société des Sciences Sociales, Humaines et Naturelles de la Corse, 608 p. (Corse d'hier et de demain, vol. 11, n. 2)

Mazoyer M., Roudard L. 1997. *Histoires des agricultures du monde.* Paris : Seuil. 545 p.

Vercherand J. 1989. La question du développement de l'élevage en Corse. *Etudes Corses*, n. 32, p. 5-77. [Consulté en octobre 2014]. http://prodinra.inra.fr/record/63787.

Carte 1 : carte de la zone et directions de transhumance inverses anciennes (source : Kriegk M., 2011)




1940
1950
1960
1970
1980
1990
2000
2010
PLAINE
Hivernage des bergers de montagne
Arrêt Hiver nage
Accès à la propriété Spécialisation
Elevage ovin : - 2 à 400 brebis
Agrandissement – Différenciation (Capital)
Ovin apporteur
Ovin transformateur
Maïs/Fourrage
Polyculture élevage : - 100-150 brebis
Exode rural
Ø propriété
Rapatriés
Vigne : - 20 à 1000 ha - vins de coupage
Agrumes
Emphytéoses génoises - Grands domaines céréaliers
Crise viticole européenne
Restructuration
Vignes apporteurs
Vignes Cave privée
Agrumes
- Kiwis, etc.
Abandon
ARRACHAGES
Bovin Plaine/Montagne
PIEMONT
Polyculture élevage : - chèvres
Spécialisation - Agrandissement
Exode rural
Polyélevage : - 20 à 30 vaches - 150 à 200 chèvres
Différenciation
Caprin transformateur
Bovin hyper extensif

L'accaparement de terres de parcours dans le sud tunisien : menaces sur le pastoralisme et les ressources naturelles
Le cas du parcours du Dahar par le groupe suisse GWH

Abdallah Ben Saâd & Mohamed Elloumi

Institut National de la Recherche Agronomique de Tunisie

Résumé : Dans un contexte de crise alimentaire et de hausse des prix des matières premières, les terres sont l'objet de convoitises de la part des entreprises de l'agroalimentaire, des industries de bois et de certains Etats. En octobre 2008, l'ONG Grain publie « main basse sur les terres agricoles » premier rapport à mettre le doigt sur l'ampleur du phénomène d'accaparement de terres.
Ainsi, la Tunisie, sous le régime du dictateur Ben Ali, n'a pas échappé à ce phénomène puisque un groupe Suisse « *Global Wood Holding* » (GWH) a signé un contrat avec le gouvernement tunisien, quelques semaines avant le déclenchement de la révolution, pour l'exploitation de quelques 160 000 ha des meilleures terres de parcours dans la région de Tataouine. Ce projet, totalement exportateur, et dont le coût s'élève à 900 millions d'euros, vise à la plantation d'eucalyptus et à la mise en place d'une infrastructure propice à l'exploitation, la transformation, le transport, le stockage et l'exportation du bois de ces arbres.
Le but de cette communication est d'étudier les effets néfastes d'un tel projet sur plusieurs plans :
* Le plan social : comportements des ayants-droits de ces terres collectives vis-à-vis du projet et de ses retombées économiques et environnementaux
* Le plan économique : quel impact économique peut avoir un tel projet totalement exportateur sur la région de Tataouine ?
* Le plan environnemental : mettre en exergue les différents effets néfastes du projet sur les ressources naturelles (eau, végétation, sol).

Mots-clés : Accaparement des terres – Eucalyptus - Sud tunisien – Dhahar - GWH

Title. Land grabbing on rangelands in southern Tunisia threatens pastoralism and natural resources – the case of the appropriation of the Dahar livestock route by the Swiss group GWH

Abstract. *In a context of food crisis and rising commodity prices, land is coveted by food companies, as well as by the wood industry in certain states. In October 2008, the NGO Grain published "Hands on agricultural land", the first report that emphasized the scale of the land grabbing phenomenon.*
Under the dictator Ben Ali, Tunisia did not escape this phenomenon, one example being when, a few weeks before the outbreak of the revolution, the " Global Wood Holding Suisse Group (GWH) signed a contract with the Tunisian government for the operation of some 160 000 ha of the best rangelands in the region of Tataouine. This project was entirely focused on exports, whose cost amounts to € 900 million, with plantations of acacia and the creation of the infrastructure required for the exploitation, processing, transport, storage, and export of wood from these trees.
The purpose of this study was to assess the negative consequences of such a project on several fronts:
** The social plan: the behaviors of rights holders to these collective land vis- à-vis the project and its economic and environmental benefits*
** Economics: what will be the economic impact of a project totally focused on exports on the Tataouine region?*
** The environment: what will be the adverse effects of the project on natural resources (water, vegetation, soil)*

Keywords*: Land grabbing – Eucalyptus - Southern Tunisia - Dhahar - GWH*

I – Introduction

L'accaparement foncier est un phénomène ancien/nouveau qui a touché la Tunisie bien avant la crise[1]. Il s'est accéléré depuis la crise des marchés des produits alimentaires de 2007/2008, et n'a pas concerné que les ressources foncières agricoles, mais aussi les ressources en eau, les zones de parcours et les zones forestières, voire certains espaces protégés.
En effet, en Tunisie, l'accaparement a pris plusieurs formes. En ce qui concerne les terres domaniales, on note les agissements de la famille du président déchu et de son entourage, des concessions à des investisseurs étrangers pour des produits exportables et des expropriations sous forme de parcs nationaux sous prétexte de protection des ressources naturelles[2].
Ce processus d'accaparement a des implications sociales, économiques, politiques et environnementales, dont l'intensité peut s'avérer plus aigüe avec la montée des revendications qui a suivi la révolution.

Le projet de la *Global Wood Holding* (GWH), qui vise la plantation d'eucalyptus sur 164 000 ha en plein désert fait partie de la seconde catégorie avec comme objectif l'exportation du bois issu de cette plantation pour alimenter des unités de production d'énergie. Ce projet n'a pas été remis en cause par le gouvernement après la révolution (gouvernement de Ghannouchi II). Bien au contraire, le premier ministre a reçu le Président Directeur Général de la GWH le 16 mars 2010 et la presse a fait l'écho de cette rencontre en insistant de nouveau sur la nature du projet, son importance pour la région, notamment pour répondre à la revendication de création d'emplois, revendication parmi les principales de la révolution.

Le texte qui va suivre présente dans une première partie le contexte actuel du processus d'accaparement en Tunisie et dans la région du Sud du pays où le projet devait prendre place, en insistant sur les questions de développement et de gestion des ressources naturelles. Par la suite, nous présenterons le projet en lui-même avec ses différentes composantes et les impacts en termes d'emploi et d'exportation tels que présentés dans la presse et à travers les rares documents auxquels nous avons pu avoir accès. Enfin, nous examinerons les impacts de différents ordres que devrait engendrer la mise en œuvre du projet et les risques environnementaux et socio-politiques au niveau de la région dans cette période très sensible que traverse la Tunisie.

II – L'accaparement des ressources

1. Le contexte

Depuis la crise des marchés des produits agricoles et alimentaires en 2007-2008, l'accaparement foncier a pris des dimensions relativement importantes et est revenu au-devant de la scène médiatique. Cet accaparement est le fait d'une part de pays qui disposent de moyens financiers importants : les pays du Golfe Persique (Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis, etc.), les pays Asiatiques (Corée, Chine, etc.) qui cherchent à assurer leur approvisionnement en produits agricoles et d'autre part de fonds spéculatifs qui voient dans

l'accaparement foncier un moyen de spéculation financière suite à l'augmentation des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux (Cotula *et al*., 2009).
L'accaparement prend par ailleurs différentes formes et passe par des achats directs ou par la location, souvent sous forme de contrat entre des investisseurs étrangers et les pouvoirs publics des pays d'accueil. « Au moins 2,5 millions d'hectares de terres ont été achetés en Afrique par des Etats étrangers, des multinationales ou des fonds de pension, soit l'équivalent du territoire de la Belgique » (Djabali, 2010).

La valorisation du foncier objet de telles transactions se fait souvent par l'irrigation, ce qui ajoute à l'accaparement foncier celui d'une ressource de plus en plus rare qu'est l'eau. Elle donne lieu à la production de matière première agricole pour l'alimentation humaine, l'alimentation animale ou encore à la production de biomasse pour la production de biocarburant.

Les différentes études mettent l'accent sur les impacts de ces accaparements sur les ressources naturelles, sur la paysannerie de pays récepteurs et sur le développement local. Elles attirent l'attention sur le peu de transparence des contrats entre les investisseurs et les autorités des pays en question qui se mettent en avant comme les seuls interlocuteurs des investisseurs potentiels.

2. L'Etat prédateur

En Tunisie, l'accaparement est un phénomène ancien qui aurait été même à l'origine du protectorat. Avec l'indépendance du pays et la nationalisation des terres agricoles de la colonisation en mai 1964, la loi a protégé le foncier comme étant un patrimoine national qui ne peut faire l'objet d'une appropriation par les étrangers. Ainsi les tentatives d'introduction de capital étranger et notamment des pétromonarchies durant les années 1980/90, se sont-elles basées sur la location de longue durée avec une participation tunisienne qui devait être majoritaire. En conséquence des sociétés de mise en valeur et de développement agricole ont vu le jour avec le concours de capitaux arabes venant des pays du golfe via des banques mixtes arabo-tunisiennes de développement (BTKD, la STUSID, etc.).

Or, la difficulté de gestion et la faible rentabilité de ces entreprises agricoles, vers le milieu des années 90, a eu vite fait de pousser les gestionnaires de ces banques à se retirer du capital.

Ce n'est qu'avec le virage mafieux du régime et la recherche effrénée de commissions et de partenariat par les différents membres du clan Ben Ali-Trabelsi que le processus d'accaparement a de nouveau pris de l'essor. En effet c'est depuis le début des années 2000, que le processus d'accaparement a pris une autre dimension du fait de la nature prédatrice du pouvoir en place jusqu'à la révolution. On a assisté d'une part à un accaparement interne par la mafia proche du pouvoir et à une ouverture vers un accaparement des ressources en partenariat avec des groupes internationaux, souvent de nature suspecte, et cherchant à investir en Tunisie, soit dans le secteur touristique (un groupe chinois pour un projet touristique sur l'île Zembra qui est une réserve naturelle mondiale : le projet a été abandonné suite à la levée de bouclier par les ONG de protection de l'environnement), ou sous couvert de protection de l'environnement à travers la constitution de parcs nationaux dans les régions désertiques pour servir de réserve de chasse pour les roitelets du Golfe - notamment ceux d'Arabie Saoudite. Le régime en place a autorisé exceptionnellement à ces princes la chasse de l'outarde Houbara, de la gazelle du désert et d'autres animaux du Sahara qui sont en voie d'extinction et qui sont protégés par la législation tunisienne, voire internationale. Enfin, un accaparement sous forme de projets agricoles dont la finalité peut être l'exportation, mais aussi, comme le soupçonnent certains acteurs locaux pour le cas du projet de la GWH, de blanchiment d'argent sale ou d'enfouissement de déchets toxiques, nucléaires ou autres.

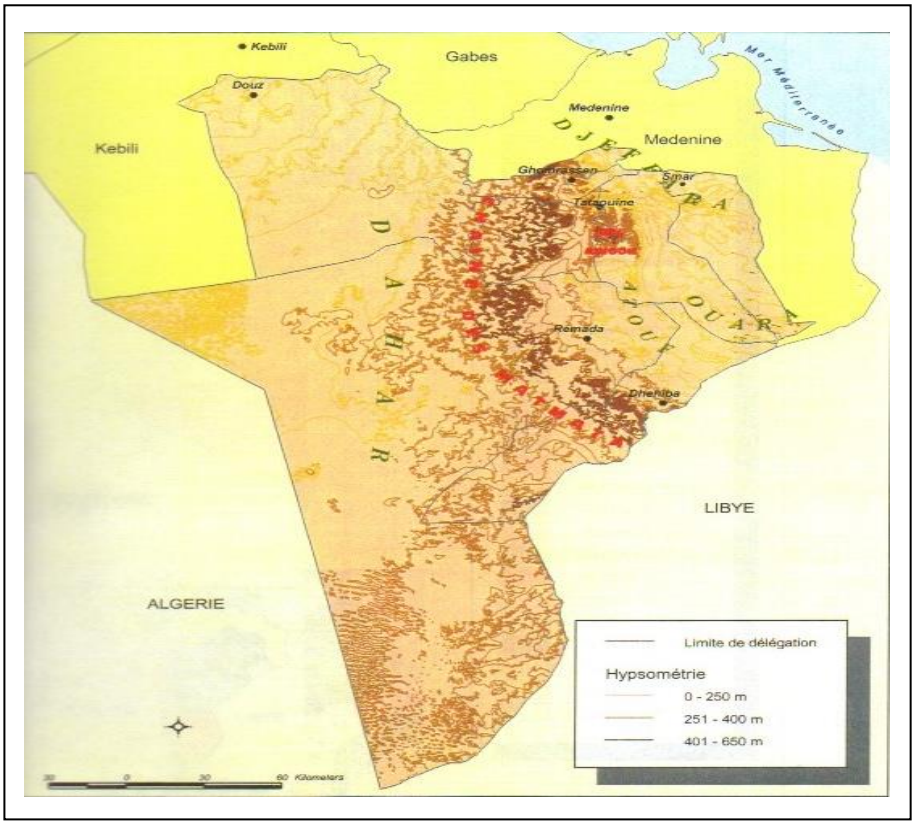
Si on accepte la définition que De Louel (2009) donne sur ce qu'est un « Etat hôte », nous pouvons affirmer sans se tromper que la Tunisie fait partie de ce groupe de pays, donc un « Etat hôte » puisqu'il attire non seulement les investisseurs arabes, mais aussi des Occidentaux (le groupe suisse en témoigne), comme nous l'avons signalé plus haut, pour accaparer les terres agricoles. Cet auteur précise que les « Etats hôtes seraient le pivot central des processus d'accaparement. Lorsque les terres convoitées sont régies par un droit coutumier, leurs droits d'usage, formels ou non, sont rarement reconnus au-delà de la communauté qui en assure la gestion collective. Les Etats estiment dès lors pouvoir en disposer à leur guise, moyennant indemnisation, afin de les revendre ou de les louer à des investisseurs privés ». C'est exactement le cas des terres de la région de Tataouine qui sont des terres appartenant à la fameuse tribu des « *ouerghemma* » qui a colonisé cet espace depuis la première invasion arabe du XIème siècle. L'Etat tunisien a mis la main dessus en les considérant comme des terres de parcours soumis au régime forestier et donc sous l'autorité de l'Etat et non de la tribu.

3. Le Sud-Est tunisien : processus de développement et protection des ressources naturelles

Bonte *et al*. (2009) précisent que la région du Sud-Est de la Tunisie et notamment les régions pastorales du Dahar ont été longtemps marginalisées par les politiques de développement agricole et rural de la Tunisie de Ben Ali, avant de bénéficier d'actions ponctuelles pour faire face à des crises, comme au milieu des années 1980, suite à la crise avec la Libye et au retour précipité de milliers de travailleurs tunisiens de ce pays ; une situation qui a donné lieu à la mise en place de projets de développement agricole et rural avec l'installation notamment de périmètres irrigués.

Toutefois les crises multiples et la dégradation accélérée des ressources naturelles ont poussé le gouvernement à mettre en place, vers le début des années 2000, un projet d'envergure pour l'amélioration de la gestion des ressources pastorales et le développement de l'élevage : le PRODESUD.

Figure 1 : Les différentes régions du Sud de la Tunisie et la zone d'intervention du PRODESUD



Source : FIDA, 2000

Parallèlement, la région est devenue depuis deux décennies un lieu privilégié où les émirs du golfe peuvent pratiquer leur sport favori à savoir la chasse aux animaux rares du désert et probablement d'autres activités festives illicites dans leur pays d'origine.

Cette pratique totalement illégale était autorisée au plus haut niveau de responsabilité de l'Etat à savoir le président de la république lui-même (qui a trouvé, comme par hasard, refuge au royaume d'Arabie Saoudite depuis le 14 janvier) et ce malgré les alertes des ONG de protection de la nature et notamment l'Association des amis des oiseaux.

Simultanément, et pour justifier cette pratique complètement illégale, des dons ont été octroyés à l'Institut des Régions Arides Médenine pour financer des projets de recherche sur l'Outarde Houbara notamment celles portant sur la reproduction en captivité.

Sur un autre plan, et pour faciliter la gestion de ces animaux, de larges espaces du Sahara tunisien ont été érigés en parcs nationaux afin d'en faire des « *no man's land* » qui permettent aux princes du Golfe de s'adonner à leur hobby à l'abri des regards et sans être dérangés

comme cela peut être le cas dans les autres parties de la zone saharienne (parc de Jbil, parc de Sanghar-Jebbess, parc de Sidi Toui, etc.)[3].

Cela ne doit pas être compris comme une remise en cause de l'utilité des parcs, mais l'expérience a montré qu'il est plus opportun de procéder à la mise en défens et de faire participer les populations locales et notamment les pasteurs à la gestion des ressources pastorales que de procéder à la fermeture de certains espaces et à l'exclusion des principaux usagers.

III – Le projet de production de biomasse de la Global Wood Holding (GWH)

1. Historique du projet : *la patate chaude*

Le projet semble avoir été déplacé d'une zone à l'autre pour finalement être localisé dans la région de Remada dans le Sud-Est de la Tunisie et plus particulièrement dans le Gouvernorat de Tataouine.

En effet, les premières informations sur le projet parlaient d'une localisation dans le Gouvernorat de Gabès. Cette première localisation avait l'avantage de la proximité d'un grand centre urbain avec la production d'eaux usées qui peuvent être traitées et servir pour l'irrigation, la proximité de la mer constitue aussi un avantage à la fois comme source d'eau pour le dessalement et comme voie d'évacuation de la production (les copeaux de bois) vers les centres de consommation d'Europe. C'est d'ailleurs au niveau de la région de Gabès que la station expérimentale pour les essais de plantation d'eucalyptus pour la production de bois a été installée. Le choix de la zone a porté sur une région du Sahara tunisien, très proche des frontières algériennes et longeant l'oléoduc El Borma/Skhira (voir figure 2).

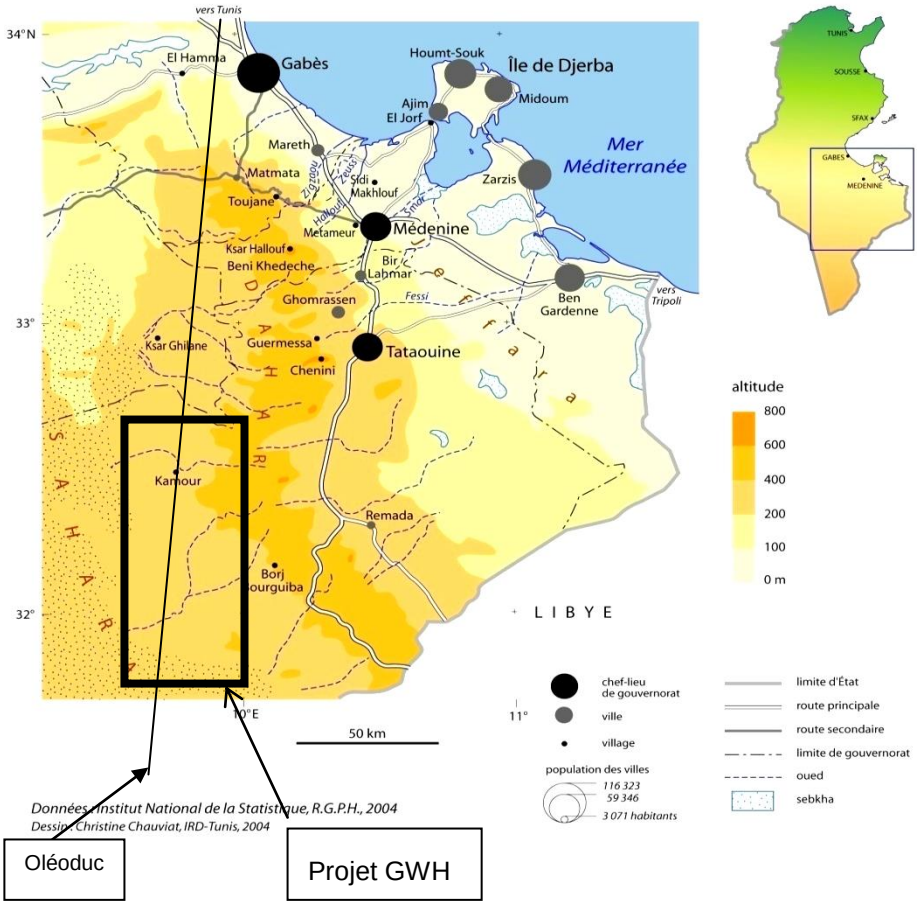
L'opposition des autorités locales et de la population et surtout le risque d'exacerbation de la pression sur les ressources en eau dont souffre déjà l'oasis de Gabès a poussé à l'abandon de cette option.

La seconde option fût celle du Gouvernorat de Kébili, par lequel passe l'oléoduc El Borma/Skhira. Mais le fait qu'il traverse des terres collectives dont la propriété est reconnue à la farouche tribu des Mrazigues a poussé les autorités régionales (par peur de cette grande tribu) à tout faire pour se débarrasser du projet et pour refiler la *patate chaude* au gouvernorat voisin de Tataouine.

C'est en définitive au niveau de ce gouvernorat que la localisation définitive du projet a été décidée vers la fin de 2009. Il s'agit d'une localisation tout au long de l'oléoduc, à la lisière de l'erg et à la limite du Dahar.

Cette localisation le long de l'oléoduc a étonné un responsable : il a été question de proposer à la société GWH de s'éloigner de cette infrastructure vitale pour la Tunisie, mais cette demande n'a pas été suivie d'effet.

Figure 2 : La localisation du projet GWH



2. Les composantes du Projet

Le projet tel qu'il est présenté par ses promoteurs est un méga projet, du moins à l'échelle de la Tunisie, ce qui justifie d'ailleurs qu'il soit suivi par la Commission supérieure des grands projets, auparavant directement rattachée à la Présidence de la République. Selon le compte rendu d'une réunion sur le projet tenue en juillet 2009 au siège de la dite Commission, le projet est composé des éléments suivants :

* Création d'un périmètre intensif ou semi-intensif sur une superficie de 164 000 ha et son aménagement pour la plantation d'eucalyptus ;
* Création d'une pépinière pour la production des plants d'eucalyptus ;
* Construction sur zone d'un village pour l'administration : bureaux, maisons pour le logement du personnel et ateliers de maintenance… ;
* Création d'une station de dessalement de l'eau de mer et mise en place d'une conduite pour le refoulement de l'eau vers le périmètre irrigué ;
* Création d'une unité industrielle pour le broyage du bois ;
* Aménagement d'une infrastructure portuaire pour le stockage et le chargement des navires à destination des pays consommateurs.

Il faut ajouter que les plantations devaient s'étaler sur 10 ans à raison de 10 à 15 milles hectares par an et que les coupes auraient lieu tous les trois ans.
Par ailleurs les besoins en eau du projet sont estimés à 300 l/s la première année, 600 l/s la deuxième année et à 5000 l/s en année de croisière. Ces quantités seront prélevées sur les nappes profondes les premières années, puis par le transfert des eaux usées traitées et par le dessalement de l'eau de mer et son acheminement vers les plantations qui sont à plus de 80 km.

Ce projet devait mobiliser un investissement de l'ordre de 900 millions d'Euros et générer pas moins de 45 000 emplois permanents sur 15 ans selon les déclarations du président de la GWH lors d'une conférence de presse tenue en compagnie du Ministre des domaines de l'Etat et des affaires foncières, ancien premier responsable de la Commission supérieure des grands projets. La synthèse de l'étude préliminaire sur les impacts du projet parle elle de seulement 3500 emplois directs en plus des emplois indirects non chiffrés.

Photo n° 1 : Station expérimentale du projet à Matmata-Gabès



Photo : A. Ben Saâd

C'est grâce à l'argument économique dans une région sinistrée par la politique d'abandon du régime avec des problèmes aigus de chômage et de dégradation des ressources naturelles que le projet a pu être imposé à la région. En effet, le projet, considéré comme un « grand projet d'investissement » et soutenu par le président déchu, devait dynamiser l'économie régionale et produire des effets au-delà du gouvernorat en question.

La création d'emplois directs et les effets indirects sur l'économie locale sont considérables car uniquement 3500 emplois permettent de réduire de 50 % le chômage de la région.

IV – Le montage du projet

L'étude de faisabilité du projet n'a pas été dévoilée et les promoteurs du projet se réfugient derrière le secret technologique pour refuser de les communiquer. Les bureaux d'étude tunisiens ont eu comme simple tâche de faire l'étude d'impact sur l'environnement exigée par la

législation tunisienne. Cette étude a donné quelques éléments sur le projet et a mis en lumière de nombreuses zones d'ombre.

Selon un résumé de l'étude sur les impacts environnementaux, économiques et sociaux du projet il ressort que celui-ci devrait avoir comme impacts positifs les éléments suivants :

* La dynamisation de l'économie régionale et sa diversification par l'introduction d'une activité intégrée qui va du dessalement de l'eau de mer au broyage du bois et son exportation, en passant par les plantations, la coupe et le transport du bois, etc.
* La valorisation et l'amélioration de l'infrastructure de base et son développement ;
* Le transfert de technologie dans différents domaines (dessalement de l'eau, traitement des eaux usées, plantation d'eucalyptus en milieu désertique, etc.) ;
* Séquestration du carbone et lutte contre la désertification et l'ensablement.

En plus du caractère peu rationnel du projet, ses impacts positifs auraient mérité une analyse plus approfondie de notre part, car certains aspects pouvaient être considérés comme étant positifs pour l'économie de la région : création d'emplois, infrastructure de transport et effets induits sur le revenu, etc. Malheureusement le caractère opaque de certains aspects du projet et le manque de transparence des transactions nous laissent dubitatifs et nous poussent à attirer l'attention sur les risques et le manque de cohérence du projet.

V – Les risques économiques, environnementaux et sociopolitiques

La mise en place d'un projet de cette envergure devrait se traduire par des impacts systémiques sur la région dans son ensemble, voire au-delà de la région sur l'ensemble des équilibres régionaux. En effet, le projet devrait à la fois mobiliser des ressources importantes en sol et en parcours, sa mise en place doit s'accompagner de l'accaparement d'importantes ressources en eau et il devrait induire des effets négatifs sur l'environnement. Mais le risque le plus grave réside peut-être dans ses implications sociopolitiques notamment dans cette période où la transition démocratique en cours ouvre la porte à des revendications locales et identitaires qui peuvent être instrumentalisées, même si elles ont des fondements objectifs.

1. Les risques environnementaux

Le plus important dans les études faites par les experts tunisiens est la mise en lumière de certaines incohérences du projet et des risques d'impacts négatifs sur l'environnement. Risques que les mesures d'atténuation proposées ne sont pas en mesure de combattre.

A. La rupture de la continuité dans les couloirs de transhumance des animaux et les risques de fermeture des zones de parcours dans le Dahar Oriental

« Les parcours du Dahar font partie d'un ensemble plus vaste composé du Dahar, de la chaîne montagneuse des Matmata et de la plaine côtière de Jeffara et des parcours d'El Ouara. Cet ensemble a été utilisé depuis longtemps par les populations locales qui ont mis en valeur la complémentarité entre les différents milieux» (Ben Saâd et *al*., 2010).

Même si de profondes mutations ont transformé cette complémentarité, il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne les parcours, la complémentarité entre les zones existe et les

déplacements des troupeaux se font toujours sur de grandes distances à travers les rares « couloirs de transhumance » qui restent encore (de 11 couloirs recensés en 2000, il n'en reste que 4 aujourd'hui (voir figure n°3).

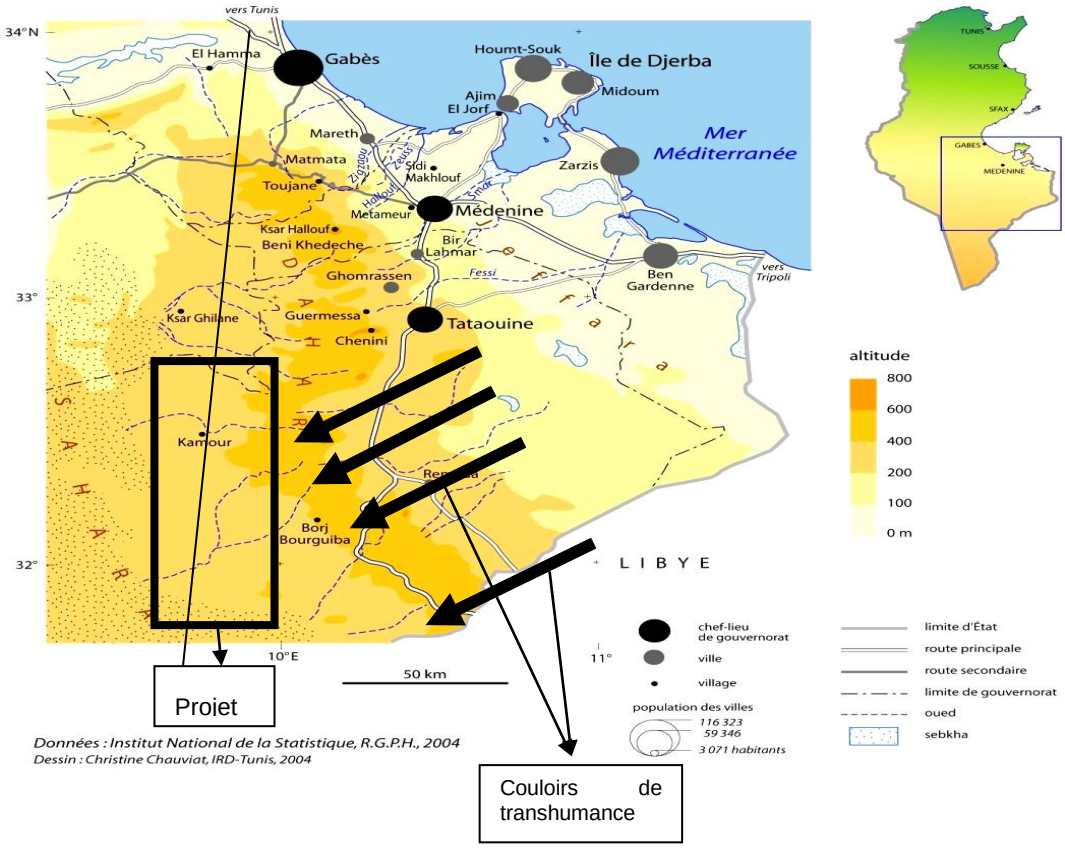
D'un autre côté, la localisation du projet à cheval sur le parcours du Dahar et sur l'Erg Oriental se traduit par la fermeture au pâturage de vastes zones de pacage des troupeaux de la région ainsi que des animaux sauvages en voie de disparition tels que la gazelle blanche, ce qui va reporter la pression sur les zones restantes. Mais il est certain que le projet actuel, dont la longueur est d'environ 60 km, comporte le risque de compliquer d'avantage les déplacements des troupeaux et des animaux sauvages d'Est en Ouest et du Nord vers le Sud et mettra en péril leur survie.

a] ***L'aggravation de la pression sur certaines ressources naturelles***

Il s'agit de la pression sur les parcours restants, de la pression sur les ressources en eau et notamment des ressources fossiles de la nappe du Continental intercalaire.

En effet, les ressources en eau locale proviennent principalement de cette nappe, qui constitue un réservoir partagé entre la Libye, l'Algérie et la Tunisie. Dans le cadre d'accords entre ces trois pays, la Tunisie a adopté une politique d'autolimitation et la part des prélèvements du Gouvernorat de Tataouine se situe à 1000 l/s, relevé depuis quelques années à 1400 l/s. Lors de l'élaboration du projet, il existait un reliquat d'environ 400 l/s ce qui permettait de les affecter durant les premières années du projet à l'irrigation des nouvelles plantations, en attendant l'entrée en production des stations de dessalement. Toutefois, ce quota est actuellement utilisé en totalité pour l'irrigation, l'alimentation humaine et l'industrie pétrolière. La mise en place du projet avant l'entrée en production des stations de traitement des eaux usées ou de dessalement, risque de créer une pression intenable sur les ressources en eaux disponibles au niveau de la région.

Figure 3 : Les couloirs de transhumance des animaux « entravés » par le projet



B. Les risques environnementaux de la station de dessalement de l'eau de mer dans le Golfe de Gabès

La solution de détourner la pression sur les ressources fossiles par le dessalement de l'eau de mer, n'est durable qu'en apparence, étant donné l'impact très négatif des stations de dessalement sur l'environnement, terrestre en cas de rejet en terre et marin en cas de rejet dans le milieu marin - ce qui est le plus courant. Pour cela, la solution de choisir un site loin des agglomérations et de rejeter les solutions saumâtres au niveau de courants marins risque de ne pas être suffisante en cas de multiplication de ces stations.

C. La salinisation secondaire des sols du périmètre irrigué

D'autre part, l'utilisation de l'eau usée traitée ou de l'eau provenant des stations de dessalement comporte le risque de concentration du sel dans les sols irrigués, ce qui à terme risque de les rendre impropre à l'agriculture et de faire avancer le désert.

2. Les risques économiques : l'impact sur l'élevage

La principale activité de la région en dehors de l'extraction pétrolière est le pastoralisme et selon les études du Centre National d'Etudes Agricoles (CNEA), la zone en question constitue un parcours important pour les pasteurs de la région (les deux gouvernorats de Tataouine et de Kébili, voire d'autres gouvernorats limitrophes et même des éleveurs et des troupeaux venant d'Algérie).

Or la mise en culture et la fermeture d'une telle bande de terre risque de priver les éleveurs d'une ressource fourragère importante estimée à 22 Unités Fourragères (UF) par hectare, soit la perte de 3 600 000 UF équivalent à 3600 tonnes d'orge d'une valeur d'environ 1 à 2 millions de Dinars Tunisiens (DT) par an.

Ces ressources seraient par ailleurs valorisées actuellement par un troupeau de l'ordre de 100 à 200 milles têtes de petits ruminants (ovins et caprins).

Mais les risques peuvent être encore plus importants si l'on considère que le projet en faisant miroiter des créations d'emplois et de revenu risque de cristalliser les frustrations sociales et de reporter sur les pouvoirs publics certains de ses engagements notamment en ce qui concerne les mesures pour combattre les impacts sur l'environnement ou encore en terme de protection sociale par exemple.

VI – Les risques socio-politiques

A. Le statut de la terre

Là où les études faites par les experts tunisiens restent muettes c'est en ce qui concerne les risques socio-politiques.

En effet le projet (Figure 2) sera localisé sur une bande de terre orientée Nord-Sud avec une largeur de 24 km et une longueur de 70 km. Cette bande située à cheval entre le Dahar et l'Erg oriental constitue le prolongement naturel du Dahar collectif des tribus et fractions de tribu du gouvernorat de Tataouine. Elle est aussi historiquement le prolongement du Dahar de Douz (appelé aussi Dahar septentrional) et les Mrazigues sont la principale tribu de Douz.

Cette situation a permis au pouvoir en place de justifier la confiscation de la terre en réactivant des décrets qui datent de la période coloniale et qui ont été promulgués par la régence française pour faciliter la confiscation au profit de la colonisation des terres collectives des tribus du Centre et du Sud du pays (décret beylical du 15 janvier 1896 sur les terres mortes, décret beylical du 14 janvier 1901 concernant les terres collectives, puis les décrets beylicaux du 15 novembre 1918 relatif aux terres collectives dans le territoire militaire du Sud du pays et celui du 30 décembre 1935 relatif aux terres collectives du contrôle civil de la régence de Tunis).

La réactivation de ces décrets permet aux autorités d'inscrire les terres en question comme étant des terres mortes et donc revenant à l'Etat (décret de 1896) ; par rebond, l'Etat est autorisé à mettre les terres à la disposition du promoteur GWH.

Toutefois, ces terres se trouvent dans le prolongement des terres collectives du Dahar de plusieurs fractions de tribus et de la tribu des Mrazigues. Elles sont un terrain traditionnel de

parcours et de passage vers les zones de parcours sahariens sur lesquels ces tribus et fractions de tribus avaient des droits ancestraux de pacage.

B. L'absence d'un interlocuteur légitime

Par ailleurs, lors du processus d'accaparement, les pouvoirs publics ont mobilisé les conseils de gestion des terres collectives. Or, la légitimité des conseils de gestion est remise en cause par les acteurs de la société civile depuis la révolution du 14 janvier du fait de leur allégeance passée au Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) et au pouvoir du président déchu.

La révolution du 14 janvier 2011 donne aux populations locales l'opportunité de revendiquer avec plus de force leur droit sur la terre. Ce qui représente un risque pour la paix sociale dans la région[4].

Enfin, il nous semble que le recours à des décrets beylicaux vides de tout fondement juridique rend l'opération illégitime d'autant plus que les terres prétendument relevant du domaine privé (ou public de l'Etat) ne sont pas immatriculées au nom de l'Etat au niveau de la conservation foncière.

Dans cette situation, il serait risqué de s'entêter à vouloir mettre en œuvre ce projet sans trouver les canaux de concertation avec les populations et leurs représentants.

C. Une rentabilité douteuse

a] Les questions sur les rendements annoncés

Le dimensionnement du projet est basé sur des estimations de rendement en biomasse des plantations qui semblent de l'avis des experts difficile à atteindre même dans les meilleures conditions de production. Les rendements estimés à 40 tonnes par hectare et par an sont d'un niveau rarement atteint en Tunisie, même lorsque les conditions climatiques sont les plus favorables. Les essais mis en place dans la région prouvent par ailleurs que ces résultats seront difficiles à atteindre.

Pour preuve, les essais mis en place dans la région de Gabès, premier lieu choisi pour l'installation du projet, n'ont pas donné les résultats escomptés alors que les jeunes plants ont déjà atteint l'âge de pleine production.

b] Les besoins en eau et le coût de dessalement et de transfert et donc la rentabilité du projet

Les besoins en eau semblent être sous-estimés et risquent d'être dépassés dans les meilleures conditions de maîtrise technique de l'irrigation localisée (goutte à goutte enterré). Ceci cache un risque de dépassement en besoin en eau et donc de conduire à des prélèvements abusifs sur les nappes fossiles.

Même dans le cas de recours à la désalinisation de l'eau de mer, en plus d'une distance supérieure aux quatre-vingt kilomètres annoncés dans les documents consultés, il s'agit aussi

de l'impact sur les coûts d'installation du projet et de son fonctionnement et, en définitive, sur la rentabilité de l'ensemble du projet.

c] Un projet d'une faisabilité et d'une rentabilité incertaines

Tous ces points d'ombre pèsent sur la rentabilité et la faisabilité du projet, avec un grand risque d'engager la région dans une dynamique de prédation sur les ressources et d'un détournement de leur accès pour les ayants droit et les usagers traditionnels. Cette situation de mise en concurrence entre les agriculteurs de la région et des usagers extérieurs à la zone risque de remettre en cause les rapports au sein de la communauté locale en excluant certains de l'accès à l'emploi et au revenu générés par le nouveau projet. Cela risque par ailleurs d'entraîner les pouvoirs publics dans une dynamique nouvelle de mobilisation des ressources naturelles et de moyens pour maintenir le projet en question en activité et lui assurer une certaine rentabilité afin d'éviter son arrêt et l'éclatement d'une crise sociale.

Conclusion

Le projet de production de biomasse avancé par le consortium italo-espagnol de droit suisse présente de nombreuses incohérences que des responsables administratifs et des experts de bureau d'étude ont pointées du doigt à plusieurs occasions. Incohérences qu'il serait opportun de mettre face à l'insistance des porteurs du projet à le réaliser à la fois dans les régions désertiques peu favorables aux cultures en question et face à l'appui apporté par les autorités tunisiennes[5] que la révolution du 14 janvier a démasqué comme étant de la pire espèce de prédateurs et ayant des alliances avec des réseaux mafieux au niveau mondial.

Maintenant que les langues se sont déliées, il est de plus en plus question chez les personnes rencontrées lors de nos enquêtes de soupçons d'une opération de blanchiment d'argent sale ou d'enfouissement de déchets toxiques (nucléaires ou autres).

Il faut rappeler que le projet présente de nombreuses zones d'ombre et que ses impacts négatifs sur l'environnement et les risques qu'il fait encourir à la stabilité sociale de la région confortent ces soupçons et justifient au minimum l'arrêt du projet afin d'avoir des informations plus complètes et des investigations plus poussées sur sa faisabilité tout en prenant soin d'associer la communauté des ayants droit des zones de parcours à la prise de décision.

Références

Ben Saad A. (coord.), Abaab A., Bourbouze A., Elloumi M., Jouve A.-M., Sghaier M. 2010. *La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impact sur l'environnement. Cas de la région de Tataouine, sud Tunisien.* France : Comité Technique "Foncier et Développement". 114 p.

Bonte P. (dir.), Elloumi M. (dir.), Guillaume H. (dir.), Mahdi M. (dir.). 2009. *Développement rural, environnement et enjeux territoriaux : regards croisés oriental marocain et sud-est tunisien.* Tunis (Tunisie) : CERES. 428 p.

Cotula L., Vermeulen S., Leonard R., Keeley J. 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. Rome, Londres : FAO, IIED, IFAD. 130 p. [Consulté en octobre 2014]. ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak241e/ak241e.pdf

De Louel E. 2009. Comment définir l'acquisition de terres ? Accaparement ou pression commerciale ? *Défis Sud*, juin-juillet 2009, n. 89. p. 11-17.

Djabali N. 2010. *L'accaparement des terres. Opportunité de développement ou néocolonialisme foncier ?* [Consulté en octobre 2014]. http://www.bioenergie-promotion.fr/5652/accaparement-des-terres-africaines.

FIDA. 2000. *Programme de développement agro-pastoral et de promotion des initiatives locales du sud tunisien (PRODESUD). Rapport de pré-évaluation*. République tunisienne/FIDA. 120 p. + annexes.

Merlet M., Jamart C. (eds.). (2009). *Pressions commerciales sur la terre dans le monde*. Rome : ILC. 27 p. [Consulté en octobre 2014]. http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/ILC_AGTER_Conceptual_framework_of_the_Scoping-Study-fr_def.pdf

Notes

[1] Déjà à la fin du 19è siècle, des cas d'accaparement ont eu lieu en Tunisie, par des banques ou des sociétés anonymes. Le cas le plus connu et qui eut des répercussions importantes est celui du domaine d'Enfidaville. Selon Wikipédia, Enfida est à l'origine un domaine aux mains du bey de Tunis, Sadok Bey, qui l'offre à son grand vizir, Kheireddine Pacha, en remerciement pour son intervention quant à la confirmation par le sultan ottoman (1871) des droits de succession de la famille de Sadok Bey sur le trône beylical. Lorsque Kheireddine quitte la Tunisie pour Constantinople quelques années plus tard, ce dernier vend le domaine d'une superficie de près de 100 000 hectares à une société marseillaise de crédit qui le rebaptise Enfidaville. La tentative des autorités tunisiennes de bloquer cette vente est vue comme un facteur contribuant à la décision du gouvernement français de placer la Tunisie sous protectorat. Le domaine est plus tard vendu à la Société franco-africaine et Enfidaville devient le centre d'un domaine s'étendant sur 1 200 km2 et formant un rectangle entre les villes d'Hammamet, Sousse, Kairouan et Zaghouan. Sur ce domaine, dévolu à la culture des céréales, des olives, de la vigne et à l'élevage, se trouvent des colonies d'Européens vivant aux côtés des populations tunisiennes. À Enfidaville, où se trouvait, comme son nom arabe l'indique, un palais beylical, s'installent un important haras et un marché hebdomadaire très fréquenté. (Source : Wikipédia)

[2] Cette forme d'accaparement devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie, car, s'il est admis que la constitution de parcs nationaux est une forme efficace de protection des ressources naturelles et de la biodiversité, la forme et la localisation de certains parcs peut s'apparenter à de l'accaparement quand ces parcs servent à masquer d'autres intentions.

[3] Depuis la révolution, les langues se délient et plusieurs acteurs expliquent la multiplication des parcs par des objectifs qui sont loin des objectifs de la protection de l'environnement (entretiens à Tataouine septembre 2011).

[4] Nous avons nous même évité, dans un premier temps, de faire des enquêtes auprès des membres des conseils régionaux et des acteurs de la société civile concernés par ce projet afin de ne pas jeter de l'huile sur le feu étant donné que la situation est très sensible dans la région.

[5] Il faut reconnaître que sur la pression de certains responsables administratifs, le projet est soumis à une période de test sur deux ans avec un essai grandeur nature sur une superficie de 5000 ha avant l'extension aux 150 000 ha restant et que, pour suivre le projet, un comité mixte de pilotage devrait être mis en place (La Presse de Tunisie le 19/12/2010).

Libéralisation de l'accès à l'eau, tenures foncières et dynamique agraire : le cas de la délégation du Regueb dans le Gouvernorat de Sidi Bouzid

Ismahen Kahouli[1] et Mohamed Elloumi[2]

[1] Institut National Agronomique de Tunis

[2] Institut National de la Recherche Agronomique de Tunisie

Résumé. La privatisation des terres collectives agricoles au niveau de la région de Regueb, située au Centre Est du gouvernorat de Sidi Bouzid, a commencé précocement comparativement aux autres délégations. Débutée en 1969, cette politique foncière qui visait l'assainissement du statut des terres et la délivrance de certificats de possession s'est accompagnée plus tard d'une stratégie de développement libérale à la suite de l'adoption du programme d'ajustement structurel axé sur l'encouragement de l'investissement privé et de l'accès au domaine public hydraulique (DPH). Ce qui traduit différentes formes d'accès et de mise en valeur de la terre par des acteurs locaux et non locaux induisant par la suite différentes formes de réponses aux changements économiques et des stratégies de recherche d'un gain potentiel issu de l'activité agricole. Cette nouvelle dynamique a augmenté les disparités entre la population autochtone et les investisseurs non originaires de la zone en termes d'appropriation de la terre. Elle a abouti à des phénomènes d'accaparement, d'exclusion et a favorisé l'émergence de nouvelles formes de contractualisation que ce soit autour de la production ou de l'exportation.

Mots clés. Regueb, accès, foncier, accaparement, exclusion, contractualisation.

Title*. *Liberalization of access to water, land tenure, and agrarian dynamics – the case of Regueb in the East Central Governorate of Sidi Bouzid

Abstract. *The privatization of communal agricultural lands in Regueb started earlier than in other areas. This land policy, which began in 1969 with the aim of improving the sanitary status of land and of issuing certificates of ownership, was later accompanied by a liberal development strategy following the adoption of the structural adjustment program focused on encouraging private investment and access to public water. This has led to different forms of access and land development by local and external actors including different responses to economic changes and ways of seeking gain from agricultural activity. This new dynamics has increased disparities between the native population and foreign investors in the area in terms of land appropriation. It has led to land grabbing, exclusion, and the promotion and emergence of new forms of contracts concerned with either production or export.*

Keywords. *Land access, land grabbing, exclusion, contracting.*

Introduction et problématique

Le processus de « modernisation » de l'agriculture dans la région de Sidi Bouzid (région des Basses Steppes tunisiennes) a été souvent décrit comme étant la transformation d'une société semi-nomade et pastorale en une paysannerie sédentaire et pratiquant une agriculture intensive basée sur l'arboriculture en sec et l'irrigation (Abaab, 1999). En effet, les mutations saillantes qui ont marqué la région durant la seconde moitié du siècle dernier concernent l'occupation du sol avec l'extension de l'arboriculture en sec, la création des périmètres irrigués et la pratique de la céréaliculture au niveau des périmètres d'épandage des eaux de crues. Elles ont changé aussi la conduite du troupeau et réduit la place des parcours naturels. Par ailleurs, l'arboriculture en sec s'est développée principalement avec l'extension des plantations d'oliviers conduits en *dry farming* selon le modèle sfaxien. Par la suite, d'autres arbres fruitiers

ont été introduits tels que les amandiers, les abricotiers et le pistachier. Ainsi, si au début des années 1970, l'arboriculture occupait 177 000 ha (Abaâb, 1999), elle couvre actuellement environ 300 000 ha dont près de 95% en sec.

Les changements importants dans la conduite de l'élevage se sont traduits par une sédentarisation des troupeaux ovins et caprins et par l'installation d'élevages bovins laitiers intensifs, simultanément à la restriction de l'espace pastoral et à la réduction de la productivité des parcours. Ainsi, entre 1962 et 1981, la région a perdu environ 230 000 ha de parcours et de jachère en faveur des plantations arboricoles, d'emblavures céréalières et de périmètres irrigués (ARAF, 1984, cité par Abaâb, 1999). Cette évolution n'a, par ailleurs, pas été accompagnée par une intégration des cultures fourragères dans les systèmes de culture, dont la superficie stagne autour de 11 000 ha, ce qui fait que le bilan fourrager du gouvernorat est largement déficitaire (le déficit fourrager est de l'ordre de 30 à 40% selon les années, avec une contribution moyenne des zones de parcours pour environ 25% des apports totaux).

Toutefois, l'extension des superficies irriguées est la caractéristique la plus marquante des mutations de l'agriculture de la région de Sidi Bouzid. Ainsi, si la pratique de l'irrigation était confidentielle au début des années 1960, avec principalement une tradition d'irrigation par les eaux d'épandage, elle occupe actuellement près de 50 388 ha en irrigation intensive et plus de 12 000 ha d'irrigation par épandage. Elle représente pour la première forme plus de 10% de la SAU du gouvernorat (CRDA[3], 2013). L'accroissement du secteur irrigué a abouti à l'émergence d'une agriculture familiale marchande qui s'appuie sur l'appropriation de la terre, le recours à la main-d'œuvre familiale et à l'épargne. Ce type d'agriculture a été fortement encouragé par l'intervention publique en termes de privatisation des terres collectives et domaniales et par l'investissement dans la mobilisation des ressources en eau et l'aménagement des périmètres irrigués. Ces politiques ont favorisé l'accès aux ressources en eau et en sol et leur appropriation par les petits agriculteurs (Jouili et *al*., 2014). L'abandon, à partir de la fin des années 1980, de cette politique et l'adoption d'une autre plus libérale favorisant le recours aux mécanismes du marché et à l'investissement privé associé à une situation foncière apurée a conduit à une attraction des investisseurs privés; ce changement de politique est à l'origine d'une nouvelle dynamique foncière propice à la mutation des systèmes de production et à l'orientation productive des exploitations.

L'article expose l'évolution des tenures foncières dans la région de Sidi Bouzid en général et dans la région de Regueb en particulier, puis décrit les formes contractuelles portant sur le foncier qui ont permis l'intrusion du capital extérieur à la zone et la dynamique agraire qui en a découlé. Le texte met en relation le rapport entre les modes d'accès au foncier et au domaine public hydraulique (DPH) en faisant appel aux différentes composantes du droit sur la terre.

I – Méthodologie

Ce travail s'inscrit dans le cadre des recherches doctorales menées depuis 2009 sur le gouvernorat de Sidi Bouzid et en particulier la région de Regueb. Pour ce faire, nous avons opté dans un premier temps pour une recherche bibliographique et des entretiens avec les services techniques de la direction des affaires foncières pour avoir une idée claire sur l'évolution des tenures foncières, mais aussi avec les services du Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA) pour comprendre les mutations du secteur agricole et en particulier l'irrigué et leurs retombées sur les ressources naturelles (eau et foncier). D'abord et en vue de réduire l'erreur d'échantillonnage on avait procédé en 2013, et en collaboration avec la cellule territoriale de vulgarisation, à un recensement exhaustif des exploitations agricoles irriguées au niveau de la délégation de Regueb. Le choix de cette région se justifie du fait de ses particularités agronomiques (bonnes aptitudes édaphiques et hydriques), foncières (98% des terres agricoles sont titrées, marché foncier dynamique), productives (diversité des produits agricoles et exportation de certains sur le marché international) et structurelles marquées par une ruée des investisseurs. Ensuite, en avril 2013 nous avons réalisé des entretiens détaillés avec les techniciens de la cellule territoriale de vulgarisation pour localiser les acteurs qui se

répartissent sur un rayon de 8 km à partir du siège administratif de la délégation moyennant une liste nominative de ces derniers. Puis, des enquêtes par sondage aléatoire nous ont permis d'interroger 53 exploitants agricoles (petits agriculteurs ou investisseurs) afin d'inventorier les différentes configurations contractuelles et les modes d'accès au foncier. Nous avons aussi réalisé des entretiens avec les intermédiaires (six individus) qui jouent un rôle important dans la commercialisation des produits agricoles pour déterminer d'autres formes contractuelles liées à la production ou à l'exportation.

II – Interprétations des résultats

La région de Sidi Bouzid a connu des transformations agraires profondes à partir des années 80 en passant du pastoralisme à une agriculture irriguée intensive qui se base sur la mobilisation des eaux souterraines. Ceci avait été encouragé par les politiques publiques de développement concrétisées par la création des périmètres publics, les réformes foncières et l'encouragement à l'investissement privé.

1. Développement du secteur irrigué et réformes agraires

A. Extension des superficies irriguées

Le développement de l'irrigation, s'il a été initié par les pouvoirs publics qui ont mis en place assez tôt des périmètres autour des forages profonds et sur des terres domaniales, a été principalement le résultat des efforts d'acteurs privés (agriculteurs de la région principalement et des investisseurs extérieurs dans un second temps) comme le montre le tableau suivant. Les périmètres irrigués privés autour des puits de surface et des forages occupent 83% de la superficie irriguée totale qui a atteint 50 388 ha en 2013 contre environ 31 325 ha en 2000.

Tableau 1 : Importance de l'irrigation et des types de gestion

Nature du périmètre	Superficie (ha)	Pourcentage (%)
Périmètres irrigués privés autour des puits de surface	33634	67
Périmètres irrigués privés autour des forages.	8180	16
Périmètres publics irrigués	6014	12
Périmètres du secteur organisé (Sociétés de Mise en Valeur et de Développement Agricole (SMVDA) et agro-combinats)	2560	5
Total	50388	100

Source: CRDA Sidi Bouzid, 2013

L'extension de l'irrigué en l'absence d'autres secteurs d'activité au niveau de la région et l'engouement des promoteurs qui sont à la recherche de la rentabilité économique de leurs activités agricoles exacerbent la pression sur les ressources hydrauliques.

B. Mobilisation excessive des ressources en eau.

La mobilisation des ressources en eau a été elle aussi assez importante avec un taux d'exploitation de l'ordre de 91% comme le montre le tableau 2 et a permis la création, dans une région aride, d'une agriculture intensive transformant le gouvernorat en une des principales zones de fourniture du pays pour certains produits agricoles soit 25% de la production nationale en produits maraîchers, 17% pour les amandes et pistaches et 10% des produits laitiers (CRDA, 2013).

Tableau 2 : Les ressources en eau du gouvernorat de Sidi Bouzid en 2011

Ressources disponibles Million de m3 par an	Les ressources	Exploitation actuelle Million de m3 par an	Ouvrages d'exploitation	Taux d'exploitation en %
62	Nappes phréatiques	91.6	11 987 puits de surface	147.7
89	Nappes profondes	71.4	1079 puits profonds	80.4
131	Eaux de ruissellement	60	Epandage de 10 oueds 38 lacs collinaires 800 Ouvrages de CES	45
282	Total	223		91

Source : DRE CRDA Sidi Bouzid, 2013

Les 3 nappes phréatiques les plus importantes sont celles de Sidi Bouzid, Hajeb-Jelma et Braga, avec des ressources qui représentent plus de 70% du total et un taux d'exploitation qui dépasse 145%. La surexploitation se manifeste surtout au niveau de la nappe de Braga qui connaît un taux d'exploitation de l'ordre de 207%. Cette situation se traduit à la fois par le rabattement des nappes, par la dégradation de la qualité et enfin par le tarissement de certains puits quand l'exploitant n'a plus les moyens d'approfondir son puits ou que l'horizon exploité de la nappe se trouve épuisé.

Cette surexploitation des nappes est le résultat du recours à la pratique de l'activité agricole chez la majorité de la population rurale, pratique encouragée chez ceux qui disposent de titres de propriété leur permettant de bénéficier des subventions de l'Etat et d'accéder aux crédits.

C. Différentes tenures foncières à Sidi Bouzid et prédominance de la propriété privée

Le développement de l'agriculture a été facilité par la privatisation des terres agricoles dont les tenures étaient dominées par le statut collectif et celui du *habous* qui représentaient ensemble 420 563ha (soit 80%) de la superficie totale au lendemain de l'Indépendance contre seulement 4% actuellement (cf. tableau 3). La politique d'apurement foncier a conduit à une augmentation des superficies des terres privées qui sont passées de 15 600 ha (soit 3% de la superficie totale) à 444 139 ha (soit 83,13%). L'obtention des titres de propriété va permettre une dynamisation du marché foncier, d'autant plus que les transactions achat-vente donnent accès aux crédits et par conséquent encourage l'investissement dans l'activité agricole.

Tableau 3 : Evolution des modes de tenures foncières au niveau du gouvernorat de Sidi Bouzid

Tenures foncières (ha)	Situation avant l'apurement foncier Durant les années 60	Situation en 2007		Situation actuelle	
		En ha	En %	En ha	En %
Terres collectives	319 450	10 194	1.9	9 967	1.89
Terres Habous	101 113	4 693	0.9	7 810	1.48
Terres domaniales	91 750	73 759	14	65 997	12.50
Terres privées	15 600	439 267	83.2	444 139	84.13
Total	**527 913**	**527 913**	**100**	**527913**	**100**

Source : Direction des affaires foncières de Sidi Bouzid, 2013

D. Les structures des exploitations agricoles : consolidation de la petite exploitation et prédominance du faire valoir direct

Le développement de l'agriculture de Sidi Bouzid, comme dans d'autres régions du pays, s'est traduit par un dualisme agraire qui ne cesse de s'accentuer; il oppose des exploitations familiales, intégrées au marché avec de petites superficies mobilisant une main-d'œuvre exclusivement familiale et qui sont confrontées aux problèmes de commercialisation et de manque de moyens financiers, à des entreprises agricoles maîtrisant les techniques de production et les circuits de commercialisation et qui s'étendent sur des superficies pouvant dépasser les 100 ha. Ainsi, les structures des exploitations agricoles sont prédominées par la petite et moyenne exploitation à la fois en nombre d'unités et en SAU (cf. tableau 4). En effet, 40,6% des exploitations disposent de moins de 5 ha et détiennent 7,6% des superficies totales des exploitations. La proportion des exploitations de moins de 10 ha atteint 64,2% du nombre total des exploitations et couvre une superficie équivalente à 20,7% de la superficie totale. Par contre, les exploitations dont la superficie dépasse 50 ha ne représentent que 3% de l'ensemble des exploitations et accaparent 26,9% de la superficie totale. L'évolution du nombre des exploitations de moins de 5 ha est due essentiellement au partage des terres par héritage, la privatisation des terres collectives, la liquidation des *habous* et le lotissement des terres domaniales (CRDA et direction des affaires foncières, 2013).

Tableau 4 : Les structures des exploitations agricoles en 2004-2005

Taille	Superficie en ha	%	Nombre d'exploitations	%
Moins de 5 ha	36486	7,63	15096	40,63
De 5 à 10 ha	62723	13,12	8758	23,58
De 10 à 20 ha	102634	21,47	7257	19,53
De 20 à 50 ha	147736	30,91	4924	13,25
De 50 à 100 ha	57901	12,11	846	2,28
Plus de 100 ha	70525	14,6	269	0,72
Total	**478005**	**100**	**37150**	**100**

Source : CRDA de Sidi Bouzid, 2007.

Les personnes morales ne représentent qu'une faible fraction des exploitants agricoles puisque leur nombre est estimé à 15 unités composées essentiellement de Sociétés de Mise en Valeur et de Développement Agricole, d'Unités Coopératives de Production Agricole et d'Agro-Combinats installés sur des terres domaniales. Ces entreprises détiennent près de 27 300 ha, soit près de 5,7% des terres agricoles.

Il est à signaler que l'enquête sur les structures des exploitations agricoles montre également que le mode de faire valoir direct (FVD) prédomine et prend de plus en plus d'ampleur puisqu'il touche plus de 99,2% des parcelles en 2004 alors qu'il concernait 95,1% des parcelles en 1994 au niveau régional (cf. tableau 5). En revanche, la prise en location ne concerne que 0,4% du nombre total de parcelles**.** La région de Regueb n'échappe pas à cette règle et se caractérise par la prédominance du faire valoir direct en dépit de l'apparition du phénomène d'association chez les entrepreneurs qui ne cesse de s'accroître.

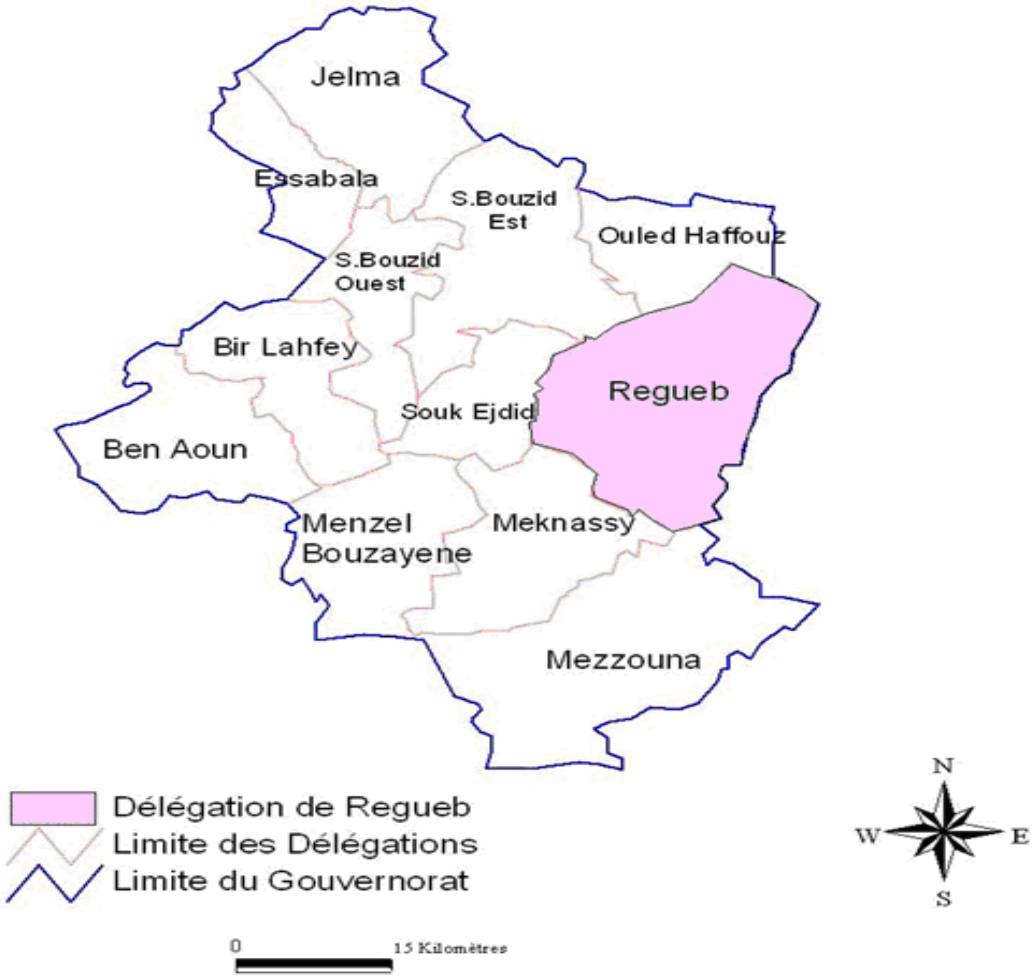
Tableau 5 : Evolution de mode de faire valoir des exploitations au niveau de la région de Sidi Bouzid

Désignation	Enquête 1994-1995	Enquête 2004-2005
Direct	95%	99,2%
Location	0,2%	0,4%
Métayage et autres	4,8%	0,4%
Total	**100%**	**100%**

Source : CRDA de Sidi Bouzid, 2007.

2. Dynamique agraire : engouement des investisseurs et développement de nouvelles formes contractuelles: la délégation de Regueb comme exemple

Figure 1 : Découpage administratif du gouvernorat de Sidi Bouzid



Source : CRDA de Sidi Bouzid

A. Irruption des capitaux extra-gouvernorat

Comme nous l'avons montré dans Jouili et *al*., 2013, la libéralisation de l'accès aux ressources hydrauliques du DPH mises en œuvre dans une région où existe un marché foncier et avec un

contrôle peu performant concernant les prélèvements ne pouvait conduire qu'à l'exclusion des agriculteurs les moins dotés en capital financier et social.

Par ailleurs, l'intrusion d'acteurs extérieurs à la zone, voire extérieurs au pays va conduire à orienter la production vers les cultures les plus demandées sur le marché d'exportation en déconnexion totale avec la demande locale et nationale.

Ceci s'observe, d'une part, par le développement des projets d'investissement de grande dimension (catégorie B et C)[4] conduit pour une grande partie par des acteurs extérieurs à la région et par, d'autre part, de nouvelles formes de contrats sur le foncier et dont l'objet est soit la réalisation de plantations arboricoles, soit la production pour l'exportation.

Cette dynamique a été favorisée par la politique d'encouragement de l'investissement qui facilite l'accès aux crédits bancaires et accorde des subventions à l'investissement (cf. tableaux 5 et 6 suivants) :

Tableau 5 : Répartition des investissements agricoles de catégorie A

	Nombre des bénéficiaires	Montant d'investissement (MD[5])	Subvention (MD)
Regueb	114	813	309
Sidi Bouzid	2498	22104	9868

Source : Direction fonds et encouragement et APIA[6] Sidi Bouzid, 2012

Tableau 6 : Répartition des investissements agricoles de catégorie B et C

	Nombre des bénéficiaires	Montant d'investissement (MD)	Subvention (MD)
Regueb	96	19918	2948
Sidi Bouzid	472	44249	7433

Source : Direction fonds et encouragement et APIA Sidi Bouzid, 2012

D'après ces tableaux, la délégation de Regueb accapare 45% des investissements de catégorie B et C avec un total des investissements réalisés et déclarés au niveau de cette région de l'ordre de 20,731 millions de dinars tunisiens (soit 31 % des investissements totaux du gouvernorat).

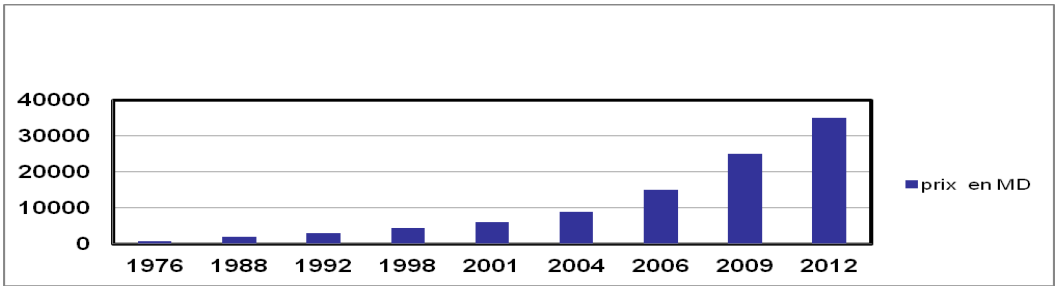
D'un autre côté, les promoteurs au niveau de la délégation de Regueb sont au nombre de 210 (7% du total régional) et détiennent 49% du total des investissements agricoles réalisés en 2012. Cela montre que les projets qui sont mis en place au niveau de la délégation sont de grande taille, soit une moyenne d'investissements pour toutes les catégories des projets de l'ordre de 98,71 MD par rapport à la moyenne régionale qui est de l'ordre de 22,34 MD. Cette ruée des investisseurs vers la zone de Regueb s'est traduite par une flambée du prix du foncier et un développement agricole incertain suite à la pression sur l'eau et le foncier.

B. Dynamisation du marché foncier et processus d'exclusion.

La région de Regueb, « *petite Californie de la Tunisie* » comme l'appelle ses habitants, a connu un dynamisme spectaculaire à partir des années 1980 suite à l'accès aux ressources hydrauliques et l'adoption de nouvelles cultures très rémunératrices (raisin de table, pêche et agrumes) par des promoteurs qui venaient s'y installer à cette époque en achetant des terres auprès des locaux. Ainsi, la demande sur le foncier croît au fur et à mesure des années compte tenu des bonnes aptitudes édaphiques, agronomiques et le climat qui permet une précocité des produits agricoles par rapport aux autres régions du pays. De ce fait, la valeur du foncier croît au fil du temps, compte tenu de conditions favorables liées au sol et au climat notamment, autorisant une précocité des productions comparativement aux autres régions du pays (cf. figure 2) : l'hectare de terre est passé de 2 500 DT en 1988 pour atteindre 50 000 DT en 2014 et ce, malgré une rétention de la terre par des vendeurs potentiels. Cette politique foncière libérale a donné naissance à des stratégies individuelles d'accaparement par le biais d'achat de centaines d'hectares à bas prix par les entrepreneurs. Ainsi, la population autochtone a été spoliée de ses terres et certains paysans contraints à devenir ouvriers des nouvelles entreprises agricoles. D'autres fortement endettés et hypothéqués vis à vis des banques, sont également en situation de grandes incertitudes.

Après la révolution et à la suite de la flambée des prix des intrants et du coût de la vie, certains paysans se sont révoltés et ont manifesté par l'organisation de sit-in : ils se trouvent incapables de rembourser leurs dettes à la banque et ne s'estiment pas compétitifs avec les «*étrangers*» qui les ont privés de leurs terres et de leur eau.

Figure 2 : Dynamisation du marché foncier et hausse de la valeur monétaire de la terre



Source: Enquêtes Kahouli, 2004, 2006 et 2012

C. Emergence de nouvelles modalités contractuelles

Malgré l'existence d'un marché foncier relativement dynamique, le mode de faire valoir direct reste dominant : il représente plus de 90% de la SAU contre environ 10% pour l'association. Environ 15% des promoteurs sont non originaires de Sidi Bouzid.

L'attachement à la terre a poussé les différents acteurs à mettre en place différentes formes de contrats qui permettent aux propriétaires de garder leur droit de propriété et aux exploitants d'éviter le paiement de la rente foncière, du moins d'un seul coup. Les formes contractuelles peuvent être liées à l'accès au foncier ou à la production et à l'exportation. Ainsi, on distingue :

a] La location

Certains propriétaires fonciers, n'ayant pas de source d'eau, ont mis une partie de leurs terres en location au profit d'autres agriculteurs qui ont déjà un forage ; ces agriculteurs sont des locaux ou des entrepreneurs qui louent durant la phase improductive de l'arboriculture fruitière pour faire des cultures maraîchères.

Il s'agit d'une forme de « *reverse tenancy* » (Amichi, 2009; Colin, 2013) : les propriétaires du foncier cèdent en faire valoir indirect au profit des entrepreneurs qui sont dotés des moyens techniques et financiers. Les baux ruraux ou fermages peuvent être verbaux ou écrits par un notaire. La rente locative est payée en partie avant le début des travaux du sol et le reste au moment de la récolte. Cette rente est évaluée à 400 DT pour les cultures d'hiver et 800 DT pour les cultures d'été.

En plus, le propriétaire de la terre exige que le locataire lui laisse les résidus de la récolte pour son bétail.

Ainsi, on distingue deux formes de bail :

***Le bail rural annuel** : il est rarement pratiqué. Ce type de contrat est fait entre des locaux. Le propriétaire n'a plus qu'une parcelle, il exploite la première et loue la deuxième parcelle équipée d'un forage électrifié moyennant 1000 DT/ha.

***Les baux à long terme :** ce genre de fermage permet de faire de l'arboriculture fruitière. Cette forme contractuelle est d'une durée de 15 à 25 ans. Avec des prix de location variant de 10 000 à 20 000DT/ha, ce type de contrat est récent et connaît une certaine évolution dans les formes; il ne concerne actuellement que 2 ou 3 promoteurs.

Ajoutons à cela, au niveau des périmètres irrigués privés, les exploitants mettent en place des formes contractuelles autres que les baux ruraux et ceci en vue de garantir un meilleur écoulement de leurs produits agricoles; on peut citer :

b] Les contrats de production

Ce type de contrat a été établi pour la première fois entre une société spécialisée en agroalimentaire SOCODAL (approvisionnement en intrants, pesticides, assistance technique et achat de la production à la récolte) avec des agriculteurs qui cultivent les tomates de saison destinées à la transformation. Ces agriculteurs participent avec leurs efforts physiques et leurs savoirs faire. Le prix de vente était fixé à 0.095DT/kg, cette pratique semble avoir été abandonnée par les agriculteurs car elle est jugée peu rentable pour eux.

c] Les contrats de production-exportation : deux formes de contrats

- **Les contrats verbaux** : ils sont établis entre les promoteurs et des exportateurs opérant sur le marché maghrébin (algérien et libyen) : il n'y a pas d'exigence variétale mais le prix d'achat prend en considération la forme et le calibre.
- **Les contrats écrits :** ils sont établis entre des intermédiaires et des exportateurs étrangers (un français et deux italiens) ou directement avec des promoteurs et qui sont actuellement au nombre de 10. Ce type de contrat concerne les légumineuses (fèves et petits pois en vert), les melons, les pêches et les raisins de table.

Ces nouvelles formes contractuelles ont permis une organisation de la filière et ont garanti la commercialisation des produits agricoles en offrant des opportunités de commercialisation au-delà du marché local ou régional voire national dont la capacité d'absorption est parfois limitée.

Le volume d'exportation des produits agricoles a atteint 4503 tonnes en 2013 principalement sur le marché libyen qui reste un marché incertain vu l'instabilité politique de ce pays.

Ces nouvelles formes d'accès à la terre et de mise au marché des produits sont accompagnées par l'émergence de diverses catégories d'acteurs économiques eux-mêmes en relation au niveau de la région. Le foncier joue un rôle structurant au niveau relationnel et au niveau du développement des réseaux d'échange concernant l'accès à la terre et aux moyens financiers. Parmi ces acteurs, on peut citer les agriculteurs locaux, les entrepreneurs, les courtiers, les exportateurs, les fournisseurs d'intrants et la banque nationale agricole.

Conclusion

L'agriculture au niveau du gouvernorat de Sidi Bouzid représente un secteur clé dans le tissu économique et social de la région du fait de sa contribution à la création d'emplois, à l'augmentation et à la diversification de la production agricole. Elle a ainsi pu conquérir les premiers rangs en cultures maraîchères et une spécificité zonale pour certains produits précoces comme les pastèques, les melons, les pêches, les agrumes et les raisins de table (un gain de 15 à 20 jours comparativement aux autres régions du pays). Ceci a induit une multitude de formes contractuelles qu'elles soient liées à l'accès au foncier, à la production et à l'exportation. Toutefois, ces changements profonds sont susceptibles d'obérer la préservation des ressources naturelles sous pression (le foncier et l'eau) dans un contexte de développement économique et social axé sur l'agriculture irriguée. Deux évolutions majeures sont à l'œuvre :

- D'une part, l'accaparement des terres par les entrepreneurs qui affecte de façon directe et indirecte les modalités d'appropriation du foncier et par conséquent d'accès à l'eau du domaine public hydraulique.

- D'autre part, l'exclusion des petits agriculteurs qui a été induite par la politique libérale et les mécanismes du marché. Les disparités entre des acteurs concurrents et dotés des moyens inégaux ont été amplifiées sur fond d'absence d'une politique publique protégeant les petits paysans de la spoliation de leurs terres et de l'eau. Ce qui explique en partie les mouvements sociaux qu'a connu la région avant et après le 17 décembre 2010.

Ainsi, il est temps de revoir la politique de développement agricole ainsi que celle régissant l'accès au foncier. Celles-ci n'ont en effet encouragé que les firmes agricoles et ont mis en crise la petite paysannerie. L'élaboration d'une autre politique doit passer par la concertation, la négociation et la redistribution des rôles entre les différents acteurs publics ou privés. Elle devrait avoir comme objectif de réguler l'accès aux ressources naturelles (eau et foncier) afin d'éviter les processus de surexploitation des ressources et d'exclusion de certains agriculteurs que nous avons mis en évidence à travers le cas de la région de Sidi Bouzid et particulièrement celui de la délégation de Regueb.

Références

Abaab A. 1999. Modernisation agricole et ses effets sur les systèmes de production agricole : cas de la région de Sidi Bouzid en Tunisie Centrale. Thèse de Ph.D. : Université de Gent, Belgique, 330 p

Amichi H. 2009. Quand tenanciers et attributaires s'arrangent pour exploiter les terres publiques irriguées : du déni à l'émergence d'une configuration de tenure inversée. Cas de la commune d'Ouarizane dans le Bas-Chéliff, Algérie. AgroParis Tech, 426 p.

Colin J.P. 2013. La concentration foncière par le marché du faire-valoir indirect : éclairages sur la configuration de tenure inversée (reverse tenancy). Proposition de communication aux 7èmes Journées de Recherches en Sciences Sociales INRA/SFER/CIRAD, 12-13 décembre 2013, Agrocampus Ouest-Centre, Angers.

CRDA (Commissariat régional au développement agricole) et Direction des affaires foncières de Sidi Bouzid. [Plusieurs documents et rapports administratifs].

Jouili M, Kahouli I, Elloumi M. 2013. Appropriation des ressources hydrauliques et processus d'exclusion dans la région de Sidi Bouzid. *Etudes Rurales* « Appropriations des ressources naturelles au sud de la Méditerranée », n. 192, p.117 -134.

Notes

[1] Ismahen Kahouli est Doctorante à l'Institut National Agronomique de Tunis (INAT)

[2] Mohamed Elloumi est directeur de recherche agricole à l'Institut National de la Recherche Agronomique de la Tunisie (INRAT)

[3] CRDA: Commissariat Régional au Développement Agricole

[4] Catégorie A : Investissement inférieur ou égal à 60000 dinars tunisiens (DT), Autofinancement égal au moins à 10 % et les dossiers sont instruits par les services du CRDA. Catégorie B : Investissement supérieur à 60000 DT et inférieur ou égal à 150 000 DT, Autofinancement égal au moins à 10 %et les dossiers sont instruits par les services de l'agence de promotion des investissements agricoles (APIA). Catégorie C : Investissement supérieur à 150 000 DT, Autofinancement égal au moins à 30 % et les dossiers sont instruits par l'APIA.
+Taux de change : 1DT=0.46 euro

[5] MD : mille dinars tunisiens

[6] APIA : Agence de promotion des investissements Agricoles.

L'urbanisation littorale en question. Une analyse des projets de construction et des documents d'urbanisme contestés en Corse.

Romain Melot, Jean-Christophe Paoli

Institut National de la Recherche Agronomique - SADAPT et LRDE

Résumé. A la suite des réformes de décentralisation, la loi « littoral » a été conçue comme le pendant des pouvoirs importants octroyés aux communes en matière d'urbanisme et de planification Cette étude s'appuie sur l'étude statistique d'un échantillon d'affaires pour mettre en évidence les types d'acteurs qui utilisent à la justice administrative comme lieu de traitement des conflits relatifs aux usages du littoral. Une attention particulière est portée aux recours intentés par les riverains et associations dans une perspective de limitation de l'urbanisation. Nous mettons en évidence une fragilisation des maires, pris entre une pression de construction de leurs administrés et un activisme souvent efficace des associations environnementales.

Mots-clés. Conflits - littoral - justice administrative - espaces protégés – urbanisme.

Title. The problems of coastal urbanization. Analysis of a contested building project and development plans in Corsica.

Abstract. *Following decentralisation reforms in France, the coastal area protection act was designed to balance the important powers devolved to local districts for urbanization and planning. The purpose of the act was to control urban sprawl especially in preserved areas like the coastal districts of Corsica. In the opinion of many local Corsican officials, the coastal protection act led to the economic decline of large areas that had a high potential for the development of tourism and of a resort economy. Drawing on a statistical sample of cases submitted to local administrative courts, this article explores the parameters of resort to court as a way of addressing conflicts concerning preserved coastal areas. Particular focus is placed on the analysis of cases filed by local inhabitants and the state administration with the aim of limiting urbanization. We reveal a process of weakening of mayors, who are trapped between pressure from their constituents and from often effective environmental associations*

Keywords. *Conflicts - coastal areas - administrative courts - preserved areas - planning.*

I – Introduction

La loi « littoral » a été conçue pour limiter l'étalement urbain dans des zones où les espaces côtiers, agricoles ou naturels sont soumis à une forte pression d'urbanisation. Son application contrebalance les pouvoirs d'aménagements conférés aux collectivités par les lois de décentralisation. En Corse, la relative préservation des espaces côtiers a incité les maires des communes littorales, soucieux de développer les infrastructures touristiques et résidentielles, à se mobiliser pour demander l'assouplissement de la loi. Dans le même temps, la question de la protection du littoral est devenue pour les services de l'Etat un enjeu d'affirmation de l'ordre public notamment à partir de la fin des années quatre-vingt-dix. La mise en conformité des documents d'urbanisme communaux avec la loi littoral focalise alors les crispations entre élus locaux et représentants de l'administration déconcentrée. De nombreuses décisions des élus se retrouvent déférées par le préfet devant le tribunal administratif, signe que les mécanismes de négociation habituels (accommodements concernant les règlements d'urbanisme définis par les communes) ne s'avèrent plus en l'état de fonctionner. De plus, les déférés préfectoraux sont pour la quasi-totalité liés à des moyens de droit qui portent sur le fond de la décision attaquée

(légalité interne), l'administration n'engageant que rarement des recours liés à des questions de forme.
L'objet de cette étude vise à mettre en évidence les logiques qui président à l'usage de la justice administrative comme lieu de traitement des litiges liés aux droits à construire sur les espaces littoraux. Nous faisons en effet l'hypothèse que l'étude de la conflictualité et de son traitement judiciaire en particulier permet de mieux appréhender les types d'intérêts et d'usages qui soutiennent la demande de constructibilité. Cette perspective empirique vise également à identifier les types de décisions les plus fortement visées par les controverses. Dans cette perspective, nous proposons notamment de comparer l'activisme judiciaire des différents acteurs (individuels et collectifs, comme les associations). Notre étude se limite ici à l'analyse des litiges ayant une traduction dans le contentieux de l'urbanisme, bien que ces derniers puissent être l'expression de conflits plus larges (concurrences entre usages résidentiels et productifs, conflits politiques). Nous nous appuierons sur l'analyse de l'ensemble des affaires portées devant le tribunal administratif de Bastia durant les années 2000 à 2010. Après avoir présenté le contexte de la pression d'urbanisme sur les zones littorales (1), nous examinerons le rôle des acteurs individuels et collectifs en particulier lorsqu'ils remettent en cause les décisions d'urbanisme (2).

II – Le contexte de la pression foncière sur les espaces littoraux

Les espaces agricoles et naturels du littoral méditerranéen sont soumis à une puissante dynamique d'artificialisation, due à la fois à l'extension des agglomérations vers l'intérieur et à la dissémination du bâti par étalement dans le périurbain et le rural éloigné, sous l'impulsion d'usages tant résidentiels que touristiques. Différentes études font le constat de l'impact environnemental très important de cette progression du front urbain sur les paysages, l'activité agricole et la biodiversité, comme par exemple sur la côte française (Vimal *et al*., 2012) ou chypriote (Vehbi et Doratli, 2010).

Face à l'enjeu d'une évolution maîtrisée de l'urbanisation littorale, les réponses apportées localement sur le plan des politiques de planification renvoient à des situations très contrastées, qui vont de l'absence de contrôle national dans le cadre de dispositifs institutionnels gérés à l'échelon micro-local et peu réglementés comme en Grèce (Economou, 1997), à des initiatives ambitieuses initiées au niveau régional comme en Catalogne (Catalan *et al.,* 2008). La collectivité de Corse se situe en quelque sorte dans une situation intermédiaire, puisque même si le droit français offre des marges de manœuvre importantes au pouvoir local pour la réglementation des usages du sol, un cadre *national* (loi « littoral »), mais aussi *régional* (schéma d'aménagement de la Corse), introduit un certain nombre de contraintes qui limitent la liberté des communes en matière d'urbanisme.

Les concurrences entre usages industriels, résidentiels et touristiques, d'une part, et la protection des espaces agricoles et naturels, d'autre part, est source de conflits intenses autour de l'écriture de la réglementation d'urbanisme et des projets de planification. Les recherches menées sur ces conflits et appliquées aux espaces côtiers se concentrent parfois sur des conflits autour de projets importants ou de grandes infrastructures, dont l'impact se situe à une échelle régionale (Linnros et Hallin, 2001). En revanche, l'analyse des micro-conflits dans les espaces littoraux, notamment ceux visant les autorisations individuelles de construction, est la plupart du temps laissée dans l'ombre, quand bien même ils jouent un rôle structurant dans la compréhension des groupes sociaux et des intérêts qui s'opposent au sein d'un territoire.

Le point d'observation que nous retenons dans le cadre de cette étude des micro-conflits autour des projets de construction est l'étude des modalités de recours au tribunal, dans une perspective qui emprunte à la tradition d'économie institutionnaliste (qui, depuis Commons, met l'institution judiciaire au cœur de ses réflexions) et à la sociologie du droit, laquelle considère

l'activité des tribunaux, non comme le fruit de comportements isolés, mais comme un phénomène social global marqué par des régularités (Friedman, 1989).

Dans la tradition de recherche en sociologie du droit, une attention particulière est portée aux asymétries entre acteurs, notamment le fait que certains d'entre eux ont un usage régulier du tribunal comme activité courante et disposent par la même d'une attention aux conséquences de leurs actions contentieuses sur le long terme, un « intérêt à la règle » (Galanter, 1974). Ces considérations ont un écho dans le cadre des conflits autour de l'urbanisation dans lesquels les associations jouent un rôle important, en arbitrant, en leur qualité d'usager régulier du tribunal, entre la voie contentieuse ou extra-contentieuse pour faire avancer leur cause (Coglianese, 1996). Les associations opèrent donc de manière sélective en choisissant, suivant les dossiers suivis, de porter l'affaire devant le tribunal ou à l'inverse d'utiliser d'autres canaux (pression auprès des élus, campagne médiatique, pétition…).

Mais une analyse empirique centrée sur les micro-conflits souvent peu ou pas médiatisés nous amène justement à nuancer le caractère central du rôle joué par les acteurs collectifs (comme les associations) au profit des acteurs individuels, au premier rang desquels les propriétaires (encadré 1). Loin de se limiter à porter une collection de revendications individuelles, ceux-ci peuvent se révéler comme des acteurs clefs de l'aménagement et jouer un rôle actif en amont dans le choix des zonages et de la réglementation applicable en matière de planification environnementale (*conservation planning*) (Feldman et Jonas, 2010) ou de planification d'urbanisme (*land use planning*) (Adams et May, 1992). Suivant les systèmes juridiques existant au niveau national, ils expriment leurs contestations dans un cadre de réclamation qui peut être juridictionnel, mais aussi administratif (Bingham, 2001). Dans le cadre de notre étude, il s'agit de montrer en quoi les contestations qu'ils portent devant les tribunaux, essentiellement pour faire aboutir des projets initialement refusés, éclaire la manière dont les droits à construire sont alloués par les élus locaux dans le cadre des contraintes définies par le droit au sein d'un territoire littoral méditerranéen comme la Corse (encadré 2).

Encadré 1. Méthodologie de l'étude

La présente recherche a été réalisée à partir des fichiers de données recensant les recours adressés au Tribunal administratif de Bastia entre 2000 et 2011. Les données analysées ici décrivent la nature de la décision attaquée, le type de requérant, ainsi que le lieu du litige. Elle s'inscrit dans le prolongement de recherches déjà effectuées sur d'autres types de sources (texte des jugements) à propos des litiges liés à la loi littoral en Corse (Melot et Paoli, 2012).

Encadré 2. Le cadre juridique français en matière d'urbanisme

En droit français, les communes peuvent prendre l'initiative d'élaborer leur propre réglementation locale en matière de planification sous la forme d'un « document d'urbanisme ». Il peut s'agir d'une simple « carte communale », document simplifié dont se contentent les communes rurales, ou d'un document plus complet (le « Plan d'Occupation des Sols » (POS), remplacé progressivement à partir de 2001 par le « Plan Local d'Urbanisme » (PLU), dont les exigences en termes de maîtrise économe de l'espace sont plus importantes).

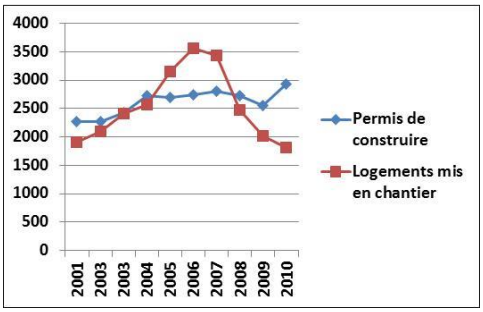
Les documents d'urbanisme communaux doivent être compatibles avec les prescriptions juridiques de niveau supérieur. Des règles d'urbanisme peuvent exister au niveau d'un ensemble de communes (« schéma de cohérence territoriale ») ou d'une région. Par ailleurs, la loi et la réglementation nationale définissent un cadre commun aux règles locales (le « règlement national d'urbanisme »), mais prescrivent également des protections spécifiques pour les communes des espaces montagneux et littoraux (loi « montagne » et loi « littoral »).

En France, le maire est habilité à délivrer des autorisations individuelles. Ces autorisations peuvent se limiter à attester des droits à construire d'un terrain (le « certificat d'urbanisme ») ou permettre la réalisation de travaux de construction (« permis de construire »). En Corse, un schéma régional d'aménagement existe depuis 1992. En 2002, une loi a donné des compétences élargies à l'Assemblée territoriale de Corse pour définir les « modalités d'application » de la loi « littoral ». Dans cette perspective, un nouveau « plan d'aménagement et de développement durable de la Corse » est actuellement en projet, après une première version avortée en raison de dissensions politiques.

En Corse, le cœur du marché de la construction (en plus des deux agglomérations d'Ajaccio et de Bastia) se situe sur le littoral, en particulier dans la partie sud de l'île (Porto-Vecchio, Bonifacio, figurant parmi les communes les plus concernées). A cela s'ajoute que le dynamisme immobilier du sud de l'île se traduit par une valeur moyenne des terrains supérieure à celle pratiquée dans la partie nord[1]. On comprend de ce fait que les élus locaux du sud de l'île aient été les plus actifs avocats d'un assouplissement de la loi littoral lors de la procédure d'élaboration du plan d'aménagement régional au vu des intérêts en jeu.

Pourtant en prenant comme unité de référence le nombre de permis de construire délivrés et les mises en chantier, on constate que la loi « littoral » n'a pas empêché une forte augmentation de l'activité immobilière (Figure 1), qui a surtout été affectée par la crise économique de 2008 (nette diminution des mises en chantier et quasi-stagnation des permis).

Figure 1. Permis de construire et logements mis en chantier en Corse (2001-2010).



Source : Sitadel.

L'enjeu économique de l'urbanisation littorale apparaît nettement au vu de la structure des activités et de l'emploi dans l'île. Deux éléments saillants de l'économie de la Corse sont à souligner de ce point de vue : la place importante du secteur de la construction et le poids du secteur touristique dans l'emploi salarié. Région la moins industrialisée de France, la Corse est marquée par une économie fortement tertiarisée, au sein de laquelle le secteur de la construction pèse plus lourd (9%) que le secteur industriel (7%) du point de vue de l'emploi salarié (Levratto, 2001). Quant au tourisme, même si l'emploi tertiaire demeure très largement dominé par la fonction publique d'Etat, sa place est prépondérante concernant le tertiaire privé (jusqu'à 6000 salariés durant la saison estivale). A cet égard, la Corse est représentative de la forte spécialisation des « petites économies insulaires » en faveur de la production de services pour les particuliers, essentiellement dans le tourisme et le commerce (Maupertuis, Logossah, 2007).

III – Des litiges sur les permis de construire à la contestation des documents d'urbanisme

La Corse reste relativement peu dotée en documents d'urbanisme à l'exception des zones littorales qui sont actuellement ou seront à brève échéance couvertes par un document d'urbanisme et le préfet (cf. encadré 2) est encore souvent l'autorité délivrant le permis de construire. Cet état de fait explique que les décisions dont l'annulation est requise devant le tribunal administratif soient aussi bien des autorisations délivrées par le maire que par le préfet.

Tableau 2 : Données examinées et taux de recours

	Permis de construire	Refus de permis de construire	Documents d'urbanisme
Nombre 2000-2011	1633	458	250 recours (correspondant à 57 documents attaqués)
Taux de recours	4%	_	_

Source : Tribunal administratif de Bastia et base Sitadel

Si l'on se limite à examiner l'activité judiciaire concernant ces demandes d'autorisation individuelles, quelle que soit l'autorité sollicitée (commune ou préfet), on constate que contrairement à une idée reçue, le contentieux de l'urbanisme ne se résume pas à des recours visant à contrarier un projet de construction. Un recours sur cinq (21,9%) est le fait d'un propriétaire auquel un refus de permis est opposé et qui conteste en justice ce recours (tableau 2). Il est très difficile de calculer un taux de recours dans ce cas, car il faudrait disposer d'informations sur le nombre de refus de permis opposés annuellement par les mairies, donnée qui n'est pas collectée par les services de l'Etat. Par conséquent, le calcul d'un taux de recours ne peut se faire que par rapport aux seules décisions d'autorisation en matière de permis de construire (information disponible uniquement sur la période 2005-2011).

Sur l'ensemble des affaires d'urbanisme traitées en Corse, le taux de recours contentieux, calculé comme le rapport entre le nombre de permis de construire et le volume de recours contre des permis délivrés (données annuelles), apparaît extrêmement faible. Le taux de recours en annulation des permis de construire est non seulement très modeste (variant entre 3 et 5% suivant les années sur la période 2005-2010), mais de plus, il tend à décliner sur la période étudiée. Du point de vue des seuls permis de construire, on est donc très loin d'une « contestation judiciaire systématique » de la part des tiers.

Tableau 3. Taux de recours contre les permis de construire

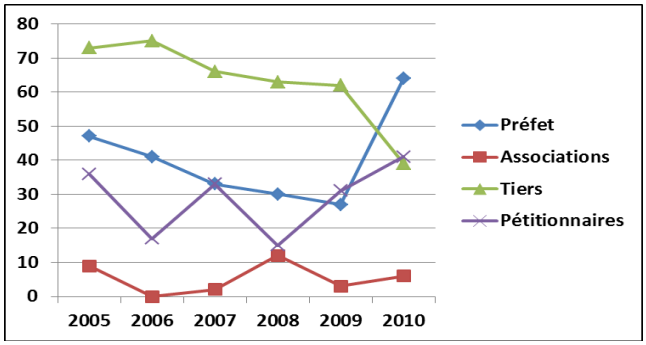
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de recours	4,8%	4,2%	3,6%	3,9%	3,6%	3,7%

Source : Tribunal administratif de Bastia

Par ailleurs, ce contentieux portant spécifiquement sur les demandes individuelles est clairement binaire. Il se traduit soit par des recours de propriétaires insatisfaits contre des refus d'autorisations émanant surtout des services de l'Etat, soit par des recours de tiers (riverains, mais aussi déférés du préfet et plus rarement des associations) contre des décisions des maires répondant le plus souvent favorablement aux demandes du pétitionnaire. En Corse, le rôle joué par les services de l'Etat comme auteurs de recours est important puisqu'à la fin de la

période analysée (2005-2010), les déférés préfectoraux dépassent même les recours de tiers personnes physiques (figure 4). Nous avons montré en outre dans une précédente publication que le taux de réussite des services de l'Etat et des associations devant les tribunaux se situe à des niveaux supérieurs par rapport à celui des particuliers, pour ce qui est du contentieux lié à la loi « littoral » du moins (Melot et Paoli, 2012).

Figure 4 : Requérant à l'origine des recours (2005-2010)



Source : Tribunal Administratif de Bastia

Les recours contre les documents d'urbanisme votés par les municipalités représentent quantitativement une toute petite partie du contentieux, puisque les décisions attaquées (les délibérations des conseils municipaux) sont peu nombreuses. Entre les 1500 à 2000 permis de construire annuels en Corse et un nombre de PLU élaborés ou révisés variant de 1 à 10 tout au plus par an, l'ordre de grandeur est très différent. Les deux types de décisions ne sont en effet pas de la même nature et sont d'une importance inégale : d'une part des décisions individuelles délivrées quasi quotidiennement (à l'échelle de la Corse) par le préfet ou le maire, d'autre part des documents réglementaires ayant une portée collective. Les recours contre les documents d'urbanisme sont peu nombreux, car les délibérations elles-mêmes sont peu nombreuses, mais ils font l'objet d'une forte attention médiatique et politique en raison de l'importance de l'enjeu par rapport à la dimension individuelle des permis de construire.

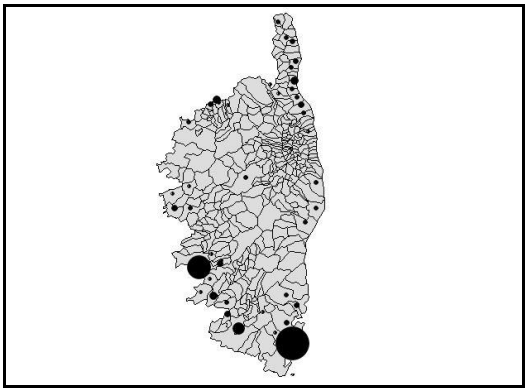
Nous n'avons pas recensé de manière systématique le nombre de délibérations élaborant ou révisant un document d'urbanisme, il nous est donc impossible de proposer ici le calcul d'un taux de recours contentieux. Nous nous contenterons de rappeler les éléments suivants : l'importance des contestations ne doit pas être mesurée en fonction du nombre de recours, mais en fonction du nombre de décisions attaquées. En effet, un document d'urbanisme peut faire l'objet de plus d'une dizaine de recours (ce fut le cas de celui de Bonifacio, ce qui explique le pic observé en 2007), mais un seul recours suffit à annuler une délibération litigieuse (figure 7). La multiplication des recours contre une même décision n'a donc pas forcément d'effet empirique. Sur l'ensemble de la décennie (2000-2011), c'est donc moins les 250 recours qu'il faut retenir que le chiffre de 57 délibérations attaquées (soit en moyenne 5 recours pour une délibération). De plus, l'essentiel de ces recours émanent de propriétaires qui protestent contre un zonage défavorable à un projet de construction. Les déférés préfectoraux (12) et les recours des associations (10) sont très peu nombreux. Ils ont cependant eu un fort retentissement, dans la mesure où ils étaient dirigés contre des communes délivrant de nombreux permis de construire, en particulier Bonifacio et Porto-Vecchio.

Le nombre de délibérations attaquées n'est pas homogène sur la période, car il suit clairement le cycle électoral. Une grande partie des équipes municipales achèvent généralement leur document d'urbanisme à la veille des échéances électorales, afin de pouvoir présenter à leurs électeurs un bilan de leur politique en matière d'urbanisme. Avec un décalage d'un à trois ans

lié à la durée de traitement du recours, le nombre de délibérations ayant fait l'objet d'un jugement est donc plus important à partir de 2006, à l'approche des élections de 2008. Le rythme des recours suit globalement celui des délibérations attaquées, avec un pic exceptionnel de 99 recours en 2007 liés à une série d'actions en justice (71) menées par des personnes physiques contre le document d'urbanisme de Bonifacio (figure 7). Sur la période étudiée, dix délibérations sont attaquées par des associations environnementalistes, essentiellement par l'association U Levante (auteur de 9 des 14 recours associatifs identifiés).

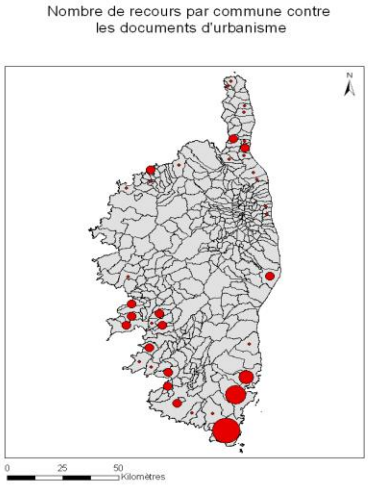
La localisation comparée (Figures 5 et 6) des contestations visant les permis de construire et de celles visant les documents d'urbanisme met en évidence un phénomène de concentration des recours dans les communes où le marché de la construction est particulièrement actif, soit les communes littorales du sud de l'île, mais également les communes périurbaines de la périphérie des deux grandes agglomérations corses (Ajaccio et Bastia). Le taux de recours en matière d'urbanisme est donc à la fois globalement faible et très inégalement réparti. Les recours contre les autorisations individuelles semblent, dans ce contexte, constituer une sorte de « bruit de fond » de la conflictualité qui s'exprime à l'encontre des projets de planification.

Figure 5 : Répartition des recours contre les permis de construire (2000-2011).



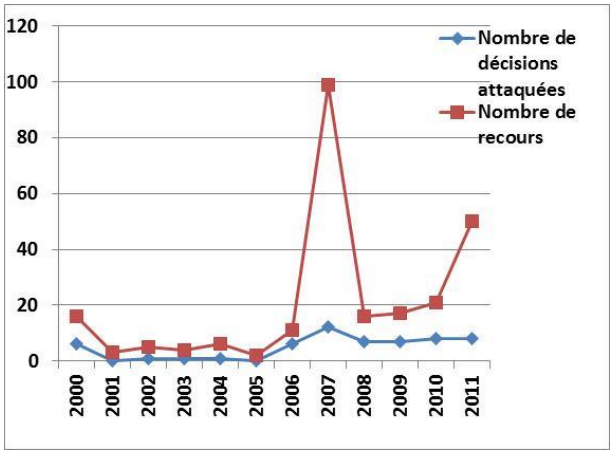
Source : Tribunal administratif de Bastia

Figure 6. Répartition des recours contre les documents d'urbanisme (2000-2011).



Source : Tribunal administratif de Bastia

Figure 7. Décisions attaquées et nombre de recours contre les documents d'urbanisme.



Conclusion

La comparaison de l'activisme judicaire des individus et des acteurs collectifs devant le Tribunal administratif de Bastia présente des résultats paradoxaux. D'une part, les recours apparaissent comme étant surtout le fait de particuliers (riverains et propriétaires), mais ces recours sont peu couronnés de succès. D'autre part, les acteurs collectifs, en premier lieu les associations de riverains ou les collectifs environnementalistes bénéficient d'un taux de réussite beaucoup plus élevé, en particulier lorsqu'ils attaquent des documents d'urbanisme. Mais on peut se demander

toutefois, malgré l'annulation partielle ou totale d'un certain nombre de plans locaux d'urbanisme, si cette activité des associations est un garde-fou contre certains projets d'urbanisation du littoral.

En effet, ces recours collectifs sont finalement peu nombreux et surtout réduits à des communes emblématiques. Les recours des propriétaires contre les refus de permis montrent une propension évidemment beaucoup mieux répartie et constante à laisser construire. Dans les communes dénuées de document d'urbanisme, l'Etat peut être un frein aux appétits d'urbanisation côtière, dans la mesure où il est dans ce cas l'autorité qui délivre les droits à construire. Mais, au fur et à mesure que les documents d'urbanisme sont approuvés, son rôle est appelé à devenir plus discret. Cela soulève des interrogations quant à la pertinence du niveau local (communal) pour préserver le patrimoine collectif des zones littorales.

Références

Adams D., May H. **1992**. The Role of Landowners in the Preparation of Statutory Local Plans, *The Town Planning Review*, vol. 63, n°3, p. 297-323.

Bingham M. **2001**. Policy Utilisation in Planning Control: Planning Appeals in England's 'Plan-Led' System, *The Town Planning Review*, vol. 72, n°3, p. 321-340.

Catalan B., Sauri D., Serra P. 2008. Urban sprawl in the Mediterranean ? Patterns of growth and change in the Barcelona Metropolitan Region (1993-2000), *Landscape and urban planning*, vol. 85, n. 3-4, p. 174-184.

Celli A., Garcia T. 2002. L'adaptation à l'insularité du cadre juridique national relatif au littoral: les exemples corse et sarde, *Revue juridique de l'environnement*, n°3, p. 87-98.

Coglianese C. 1996. Litigating within Relationships: Disputes and Disturbance in the Regulatory Process, *Law and Society Review*, vol. 30, p. 735-765.

Economou D. **1997**. The planning system and rural land use control in Greece: a European perspective, *European Planning Studies*, vol. 5, n.4, p. 461-476.

Feldman T., Jonas A., 2000, Sage Scrub Revolution? Property Rights, Political Fragmentation, and Conservation Planning in Southern California under the Federal Endangered Species Act, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 90, n. 2, p. 256-292.

Friedman L. 1989 « Litigation and Society », *Annual Review of Sociology*, vol.15, n. 1, p.17-29.

Galanter M. 1974 « Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change », *Law and Society Review*, vol.9, n. 1, p. 95-160.

Linnros H., Hallin P. **2001** The Discursive Nature of Environmental Conflicts: The Case of the Öresund Link, *Area*, vol. 33, n°4, p. 391-403.

Melot R., Paoli J.C. **2012**. Espaces protégés, espaces sanctuarisés ? La loi littoral en Corse, *Economie rurale*, n. 322, p. 60-73.

Vehbi B., Doratli N. **2010**. Assessing the Impact of Tourism on the Physical Environment of a Small Coastal Town: Girne, Northern Cyprus, *European Planning Studies*, vol. 18, n. 9, p. 1485-1505.

Vimal R., Géniaux G., Pluvinet P., Napoleone C., Lepart J. **2012**. Detecting threatened biodiversity by urbanization at regional and local scales using an urban sprawl simulation approach: Application on the French Mediterranean region, *Landscape and urban planning*, vol. 104, n. 3-4, p. 343-355.

Notes

[1] Le prix moyen des terrains à bâtir (c'est-à-dire des terrains constructibles en vertu de la réglementation d'urbanisme et équipés en réseaux) en Corse-du-Sud (toutes surfaces confondues) était en 2009 de 100 300 euros/ha (à peu près la moyenne enregistrée dans les départements du Gard et du Vaucluse), soit une valeur moyenne supérieure d'un tiers à celle observée dans le département de Haute-Corse (66 900 euros/ha). Source : base de données Perval (données publiques agrégées).

La terre, l'eau et l'arbre

Enjeux fonciers, politiques publiques et stratégies des producteurs ruraux dans les zones arides du Maghreb

Yves Guillermou

Université de Toulouse III

Résumé. La question foncière dans les zones arides du sud du Maghreb a pour fondement non pas la possession de la terre mais un rapport spécifique entre les producteurs ruraux et l'ensemble eau-sol-arbre, où la gestion de l'eau occupe une place décisive. La répartition inégale des ressources en eau se reflète dans le poids du *métayage*, facteur d'exploitation des petits producteurs. L'amélioration actuelle de la condition de ceux-ci ne signifie pas cependant une réduction globale des inégalités. Les interventions publiques visant à « moderniser » les systèmes d'irrigation, ainsi que certaines initiatives privées exogènes, contribuent souvent à une déstructuration des sociétés locales. En Algérie, la loi d'APFA (Accession à la Propriété Foncière Agricole) bénéficie surtout à des « néo-agriculteurs » qui obtiennent gratuitement de vastes concessions de terres vierges en vue de leur « mise en valeur » au moyen de forages : ce qui se traduit par une concurrence acharnée pour l'eau au détriment des producteurs oasiens. Mais dans certaines régions, la multiplication des forages par l'Etat entraîne à l'inverse une remontée excessive des nappes phréatiques, détruisant les palmeraies : crise écologique majeure, à laquelle les producteurs apportent cependant des réponses novatrices. En s'attribuant le monopole de l'exploitation des nappes profondes (cas du Sud tunisien), l'Etat entend veiller à la préservation de ces ressources *non renouvelables* pour l'essentiel. Mais la multiplication des forages « illicites », contribuant à la restructuration ou l'extension des oasis et à l'accroissement de la production de dattes pour l'exportation, le pousse à une certaine tolérance. La poursuite de ce mouvement a néanmoins une double conséquence : surexploitation dangereuse des nappes, et montée des inégalités sociales et des tensions foncières.

Mots clés. Maghreb – zones arides – gestion de l'eau – systèmes oasiens – régulation étatique – tensions foncières.

Title. Land, water, and trees. Problems of tenure, public policies and strategies or rural producers in arid areas of North Africa

***Abstract**. Problems of land tenure in arid areas in southern regions of North Africa are not linked to land ownership but to a specific relationship between rural producers and water-soil-tree relationships in which water management plays a key role. Unequal distribution of water resources is reflected in the extent of* sharecropping*, which involves labour exploitation of smallholders. The current improvement in the smallholders' conditions does not mean there has been an overall reduction in inequality. Public interventions aimed at upgrading irrigation systems as well as some exogenous private schemes often lead to breakdown of local social structures. In Algeria, the 'Access to Agricultural Land Ownership' Act mainly benefits neo-farmers, with free grants of virgin land for farm development through drilling: which leads to fierce competition for water at the expense of oasis producers. Conversely, in other areas, intensive state drilling is resulting in an excessive rise in groundwater, destroying palm groves: a major ecological crisis to which local farmers are providing innovative answers. Through a state monopoly over deep groundwater (the case in southern Tunisia), the government intends to ensure the conservation of these mostly non-renewable resources. But it responds with relative tolerance to the multiplication of 'illegal' drilling, which actually contributes to the restructuring or expansion of oases and to the increasing production of dates for export. However, the continuation of this movement will have two consequences: the dangerous overexploitation of aquifers, and increasing social inequality and tension over land.*

***Keywords**. North Africa – arid areas – water management – oasis systems – state regulation – tension over land.*

Introduction

La question foncière présente au Maghreb des formes concrètes très diverses, en fonction notamment des conditions écologiques et des activités pratiquées. Dans les régions arides, l'activité agricole implique un mode de relation très spécifique avec les facteurs de production naturels, l'usage du sol (comme son type de possession) étant subordonné à celui de l'*eau* d'irrigation qui seule permet de le faire fructifier. D'autre part, dans les systèmes intensifs de type oasien, l'arbre (palmier-dattier et autres) occupe une place fondamentale : le fait de planter et d'entretenir en permanence un jardin constitue la principale forme de mise en valeur dans ce milieu, conférant des droits durables à ceux qui s'y livrent. C'est donc à travers la « trilogie » eau-sol-arbre et ses implications socio-spatiales qu'il convient d'analyser les logiques foncières et leurs traductions au niveau des politiques publiques et des stratégies paysannes dans les zones sahariennes ou présahariennes. Les collectivités humaines ont élaboré des règles aussi originales que diverses en matière de gestion des ressources naturelles, basées sur des principes plus ou moins équitables, mais susceptibles de changements en fonction de facteurs sociaux ou politiques, ou même climatiques. Les interventions exogènes, émanant des pouvoirs publics ou d'acteurs privés, tendent à se multiplier au cours des dernières décennies, avec des conséquences souvent importantes (et parfois contradictoires) au plan des pratiques foncières et des équilibres écologiques. D'autre part, le monopole étatique sur les nappes profondes traduit un souci de gérer de manière rigoureuse une ressource non renouvelable, mais il se traduit en pratique par une forme de *dépossession* des producteurs, privés du contrôle effectif de leur moyen de production essentiel : d'où des initiatives locales remettant en cause ce monopole et conduisant à des compromis dans le cadre d'un « partenariat informel ». Mais ce processus ne conduit-il pas également à un renforcement des inégalités sociales, ainsi qu'au développement de pratiques peu compatibles avec un développement « durable » ?

I – Gestion technique et sociale des ressources naturelles en milieu aride

1. La « maîtrise de l'eau » : contraintes et savoir-faire

Les techniques de captage et de distribution de l'eau à des fins agricoles présentent une prodigieuse diversité d'un bout à l'autre du Maghreb : laquelle reflète celle des conditions naturelles mais sans s'y réduire. On peut distinguer dans un premier temps les techniques relatives aux eaux de surface ou de ruissellement, pratiquées en milieu subaride ou sur les marges présahariennes, et celles qui s'appliquent aux eaux souterraines en milieu désertique.

A. Eaux de surface et de ruissellement

Les eaux de ruissellement peuvent être collectées sur les terrains en pente au moyen d'un impluvium artificiel qui les dirige vers les zones les plus basses aménagées en terrasses ou bassins délimités par des banquettes : l'apport de ces eaux généralement limoneuses contribue à enrichir le sol tout en rechargeant les nappes par infiltration. Tel est le principe du *jisr* (pl. *jessour*), répandu dans la région du Djebel Matmata dans le Sud tunisien. Dans cette zone à pluviométrie très faible (100-200 mm/an) et irrégulière, il est possible de pratiquer grâce à cette technique ingénieuse aussi bien l'arboriculture (surtout olivier et palmier) que les cultures de céréales et de légumineuses sans irrigation proprement dite, avec des rendements parfois impressionnants mais aléatoires. Le grand problème (et facteur limitant) réside au niveau du déséquilibre entre superficie aménagée et superficie réellement cultivée : il faut en moyenne *5 hectares* d'impluvium pour 1 ha cultivé. Cet aménagement représente donc un investissement

en travail démesuré (dans des zones où le relief accidenté rend la mécanisation très difficile), et les générations actuelles s'attachent dans le meilleur des cas à l'entretien des *jessour* existants, à l'exclusion de tout nouvel aménagement, et ce depuis plusieurs décennies (Pérennès, 1993).

La technique de l'*inondation dirigée*, consistant à dériver les eaux du simple ruissellement ou les eaux de crue des oueds au moyen de petits barrages rudimentaires et submersibles, constitue la grande originalité du Hodna, dans l'Est algérien. Il s'agit d'une technique foncièrement *aléatoire*, très différente de l'irrigation classique[1], mais adaptée aux conditions écologiques et sociales des zones concernées, traversées par des cours d'eau à débit très irrégulier et peuplées surtout d'agropasteurs. D'autre part, l'origine très diverse des populations de cette région s'est longtemps traduite par la coexistence difficile de pratiques foncières divergentes, opposant notamment usages telliens et usages sahariens : les premiers subordonnant la possession de l'eau à celle de la terre, tandis que les seconds adoptent le principe inverse, ou encore dissocient les deux types de propriété. D'où une extrême diversité des modes de partage de l'eau et des usages régissant les rapports entre eau, terre et hommes. Ceci est lié en grande partie à l'arrivée massive de nomades, qui imposent leurs propres règles tout en adaptant certaines coutumes locales. Terre et eau sont au départ des biens collectifs, périodiquement redistribués par tirage au sort ; puis l'une des deux devient objet d'appropriation privée, l'autre gardant (plus ou moins longtemps) son caractère collectif. Tout ceci conduit à une complexité inextricable, excluant pratiquement tout règlement d'ensemble (Despois, 1953).

B. Exploitation des nappes souterraines

En milieu désertique, l'exploitation des nappes souterraines constitue la principale forme d'usage de l'eau ; mais les techniques de captage et de distribution présentent ici aussi une remarquable diversité. La plus originale est sans doute celle de la *foggara* (galerie drainante souterraine), jadis répandue dans les régions les plus diverses (et pas seulement les plus arides), et subsistant jusqu'à nos jours au Sud-ouest du Sahara algérien (Touat, Gourara et Tidikelt). Ce système permet de capter l'eau d'une nappe peu profonde et de l'amener par gravité jusqu'à la surface d'une dépression, où peut être installée une oasis. La conduite est jalonnée de puits d'aération, seuls visibles de l'extérieur, indispensables au creusage et à l'entretien de l'ouvrage. Un tel procédé, qui assure un débit à peu près constant, permet l'arrosage par gravité, ce qui résout le problème crucial de l'exhaure. En revanche, la réalisation, l'entretien et l'agrandissement de l'ouvrage représentent des tâches excessivement pénibles et dangereuses, du fait des éboulements. Or une *foggara*, loin d'être un objet inerte, peut être comparée à un *organisme vivant*, qui évolue avec le temps et nécessite des soins répétés : curages réguliers, prolongement périodique de la galerie vers l'amont pour compenser le rabattement de la nappe, etc. Mais la « durée de vie » d'une *foggara* n'est jamais illimitée, et il arrive un moment où l'ouvrage doit être abandonné, son entretien ou son prolongement devenant impossible à partir d'une certaine profondeur.

Dans la majorité des autres régions sahariennes, l'exploitation des eaux souterraines s'effectue généralement au moyen de divers types de puits ou de sources, y compris les puits artésiens, lesquels occupent parfois une place importante. L'eau puisée au fur et à mesure des besoins est répartie entre les agriculteurs selon un système de tours complexe, conçu selon le nombre d'ayants droit et les exigences des cultures. En pratique, ces systèmes résultent surtout de compromis entre groupes rivaux, d'où de fréquentes remises en cause. Au XIIIème siècle, le mathématicien Ibn Chabbat a élaboré un modèle rigoureux de gestion et de distribution de l'eau, qu'il a tenté d'appliquer à Tozeur et autres oasis du Jerid tunisien, avec des résultats apparemment variables. De nos jours, les forages permettant de capter l'eau à plusieurs centaines de mètres se substituent fréquemment aux puits traditionnels. Pour l'exhaure, les

motopompes occupent une place toujours croissante, bien souvent au prix d'une surexploitation des nappes.

Enfin, dans certaines zones en apparence peu favorables à l'occupation humaine, les oasiens ont réalisé la prouesse d'une agriculture *sans irrigation*, en tirant parti de la proximité des nappes. Le cas le plus célèbre est celui du *Souf*, dans l'Erg oriental aux confins algéro-tunisiens, dont les habitants plantent leurs palmiers au fond de vastes entonnoirs (*ghout*) creusés dans le sable, l'extrémité des racines atteignant la nappe phréatique : technique ingénieuse impliquant cependant une lutte incessante contre l'ensablement (Bataillon, 1955).

2. Systèmes de production oasiens

Les systèmes de production oasiens, dont le *jardin* constitue la cellule de base, présentent une organisation aussi variable dans l'espace que dans le temps, tout en conservant certains traits communs essentiels. On relève en premier lieu la prépondérance d'une même plante, le *palmier-dattier* (*Phoenix dactyliphera*), « pierre angulaire » des systèmes et de l'agencement de tout jardin. Cultivé depuis la plus haute Antiquité en Egypte et en Mésopotamie, cet arbre emblématique s'est propagé à travers l'ensemble du Sahara au fur et à mesure de la constitution de foyers de peuplement sédentaire, situés le long des grands axes de circulation et d'échange (essentiellement entre le VIIIe et le XVIe siècle). Ses qualités principales résideraient non dans une « faible exigence » en eau, mais dans sa résistance aux fortes amplitudes thermiques, sa tolérance au sel et la protection qu'il assure face au vent. S'il permet de tirer parti de sols médiocres, c'est au prix de soins intenses et réguliers. Le palmier-dattier offre un fruit de haute valeur énergétique et nutritive, qui a longtemps occupé une place essentielle dans l'alimentation humaine et animale, mais également une multitude de produits et sous-produits. Pratiquement tout est utilisable dans le palmier : ce qui, conjugué à son « anthropomorphisme », contribue à la haute valeur affective et symbolique de l'arbre (Bedoucha, 1987). Une palmeraie constitue pour une communauté oasienne donnée un marqueur territorial et un symbole irremplaçable de l'identité collective[2].

Une caractéristique originale du palmier-dattier est qu'il s'agit d'une plante *dioïque*, chaque individu ne portant que des inflorescences de *même sexe*. Toute plantation doit comporter un maximum de pieds femelles, les seuls à porter des fruits : soit une moyenne d'un pied mâle pour 50 femelles. Les plants doivent être suffisamment espacés en vue d'une exposition régulière au soleil[3]. Si un jeune plant peut commencer à produire à partir de 3 ans, il n'atteint sa pleine capacité que vers 10 ans. La formation et surtout la maturation des fruits sont subordonnées à une opération essentielle : la *pollinisation artificielle*, généralement désignée sous le terme de *dokkâr*[4]. Le jardinier doit grimper au sommet de chaque arbre au tout début de la floraison (généralement en mars-avril), pour introduire un épillet d'inflorescences mâles dans le régime femelle dès l'ouverture de la spathe, fixant le tout au moyen d'un brin végétal. A quoi s'ajoutent de nouvelles opérations en juillet (au moins pour les variétés de haute valeur commerciale) : fixation des régimes, limitation et ciselage, pour favoriser un meilleur développement des fruits.

Les récoltes proprement dites commencent en fin d'été au nord du Sahara, mais peuvent s'échelonner sur plusieurs mois en fonction des variétés. Les talents des grimpeurs sont de nouveau mis à contribution, et de manière plus intense. Chacun se hisse au sommet de l'arbre et coupe chaque régime au moyen d'une faucille, pour le laisser tomber au sol sur des bâches, ou le laisser glisser doucement au bout d'une corde.

L'intensité des soins apportés au palmier varie surtout en fonction de la destination du produit. La datte a toujours été un produit d'échange, à la base de liens étroits entre régions et groupes de population, notamment entre oasiens et pasteurs nomades. De nos jours, les circuits de

commercialisation sont nettement différenciés en fonction des variétés et de leur valeur marchande. La variété *Deglet nour*, de loin la plus prisée, est destinée en priorité à l'exportation vers l'Europe. Cette filière, *a priori* la plus rémunératrice, est la plus lourde de contraintes pour les producteurs, du fait de la fragilité du fruit, de l'application inégale des normes de qualité, et des faibles perspectives d'élargissement des marchés européens. D'où une concurrence féroce entre l'Algérie et la Tunisie, dont il n'est pas certain que les producteurs de l'un ou l'autre pays sortent gagnants[5]. Les principales autres variétés, ainsi qu'une part très importante de la production de *Deglet nour*, sont en grande partie écoulées sur les marchés nationaux, en direction d'une clientèle surtout urbaine. Enfin, certaines variétés du Touat-Gourara-Tidikelt (Sud-Ouest du Sahara algérien), peu prisées sur le marché national, sont exportées vers l'Afrique subsaharienne, où elles sont échangées principalement contre du cheptel ovin[6]. Chaque filière commerciale assure une certaine valorisation de la production, mais essentiellement au bénéfice d'une minorité : les petits producteurs ne sont en position favorable sur aucun type de marché.

Quelle que soit la place du palmier-dattier, les jardins oasiens se caractérisent par des associations culturales complexes, mais très évolutives, s'inscrivant dans un processus d'expérimentation permanente. A l'ombre des palmiers sont plantés divers arbres fruitiers de taille plus réduite, tandis que le sol, découpé en planches soigneusement aménagées pour l'irrigation, est occupé par toute une gamme de cultures, dont l'importance respective peut varier considérablement selon les conditions physiques locales et le contexte économique : céréales, légumes, plantes fourragères, mais aussi plantes aromatiques, médicinales, tinctoriales, et même ornementales. Ce système « à trois étages », souvent présenté comme un modèle de rationalité écologique, fait cependant l'objet de vives controverses (Bisson, 2003).

L'entretien d'un jardin, où chaque planche porte fréquemment un mélange d'espèces à cycle différent, exige un travail intense et minutieux à longueur d'année, appliqué aux plantes, au sol, mais aussi aux canaux d'irrigation et de drainage. Nul doute que le jardinier ne vise la « maximisation » des rendements – subordonnée toutefois à une stratégie de contrôle ou de répartition des risques. Pour autant, tous ses gestes et actes ne peuvent être analysés exclusivement selon une logique « productiviste ». Mais les usages multiples de cet espace clos (lieu de séjour et même *d'agrément*) entrainent l'intégration d'autres dimensions ou finalités, notamment *esthétiques*. Le don gratuit de fruits, légumes ou fleurs est ancré dans l'éthos oasien, la générosité n'excluant pas la réciprocité. Le jardin oasien ne peut être appréhendé que comme espace *multifonctionnel.* Lieu de travail solitaire, il est également lieu de forte sociabilité et de partage de savoirs (Battesti, 2005).

Ces systèmes s'inscrivent à l'origine dans une logique d'*autosuffisance alimentaire*. Les cultures au sol (surtout céréales) visaient à compléter une alimentation familiale basée en grande partie sur les dattes. Les échanges avec les pasteurs nomades (ou avec les agriculteurs de zones plus septentrionales par l'intermédiaire de ces derniers) permettaient de suppléer à l'insuffisance de la production céréalière locale. Le déclin (ou la disparition) de ces formes d'échanges traditionnels a contribué à la fragilisation des économies oasiennes. Le recul des céréales est en partie compensé par la place croissante mais inégale des cultures légumières, dont la rentabilité varie en fonction des conditions climatiques locales et de la position par rapport aux réseaux commerciaux. Dans d'autres cas, ce sont les fourrages qui représentent l'essentiel des cultures au sol, notamment dans une grande partie des oasis marocaines où la luzerne tend à constituer la principale ressource, face au déclin de la production des palmiers atteints du *bayoudh* (maladie cryptogamique incurable).

3. Rapports de production et différenciation sociale

Tous ces procès techniques de production ne tirent cependant leur efficacité réelle que de leur insertion dans des formes d'organisation sociale très complexes, seules capables d'imposer la discipline collective nécessaire à la survie dans un environnement sévère. Cette organisation traditionnelle, souvent présentée comme « communautaire » ou « égalitaire », est en fait le plus souvent très hiérarchisée, fondée sur une répartition inégale des moyens de production (et notamment de l'eau) et impliquant une *exploitation* implacable de la masse des producteurs par une minorité de notables concentrant les pouvoirs économique et politique (Attia, 1983).

Dans les oasis à *foggara*-s, la distribution de l'eau est fondée sur le principe de la répartition en *volume* et non en temps. Chaque part d'eau est (au moins au départ) proportionnelle à la contribution de chaque ayant droit à la construction de l'ouvrage. Mais les indispensables travaux d'entretien ou d'agrandissement entraînent des changements importants : car le plus souvent, le collectif propriétaire de la *foggara* fait appel à un « entrepreneur » qui se charge de l'ensemble des travaux en échange de l'octroi à titre définitif d'une part d'eau égale à *la moitié de l'augmentation de débit* réalisée. Quant à l'autre moitié, elle est répartie entre l'ensemble des ayants droit au prorata de leurs anciennes parts respectives – procédure entraînant une série de mesures et de calculs excessivement complexes. Cette pratique permet à des personnages souvent étrangers à la région de s'assurer des positions économiques et sociales dominantes. Elle aboutit à « retourner » la logique d'un système fondé sur un principe d'équité, contribuant ainsi au *renforcement des inégalités sociales.* Avec la « Révolution agraire » (1972), l'Etat algérien interdit les transactions sur l'eau (comme sur la terre) – interrompant du même coup l'activité des entrepreneurs privés de travaux hydrauliques. Or l'Etat va s'avérer incapable d'assumer effectivement leur relève : les chantiers communaux ne vont jamais disposer des ressources financières pour assurer le « maintien en vie » des *foggara*-s, dont la dégradation se poursuit à un rythme inexorable. De nos jours, celles-ci représentent un « patrimoine menacé », dont la préservation apparaît d'autant plus improbable qu'elle ne revêt de sens que pour une minorité privilégiée très conservatrice (Dubost et Moguedet, 1998).

Indépendamment du type de distribution (partage en volume ou par tours d'eau), la répartition dans l'ensemble très inégale des droits d'eau a pour conséquence la place très importante de diverses formes de « métayage » génératrices d'exploitation et de dépendance pour les jardiniers. Le contrat de *khammassa*, commun à l'ensemble du Maghreb et fondé sur le principe général d'un partage de la production ne réservant au producteur que le cinquième de la récolte (avec de multiples variantes locales), aurait ainsi occupé une place fondamentale en milieu oasien, perdurant même dans certains cas jusqu'à nos jours. Cependant, le rapport de force entre propriétaires et *khammas* peut varier considérablement selon le contexte. Ainsi, dans l'Oued Dra au Maroc (où la construction d'un grand barrage par l'Etat n'a bénéficié qu'aux gros possédants), les premiers imposent toujours leurs conditions aux seconds (Bisson, 2003). Il en va tout autrement dans le Jerid tunisien, où le *khammas*, qui occupe en fait une position « médiane » dans l'échelle locale, est un producteur dynamique, capable de négocier fermement et d'exercer un contrôle réel sur le procès de production – ceci d'autant plus qu'il vit en général sa situation comme *provisoire* (Battesti, 2005). En Algérie, ce rapport de production a évolué vers une forme d' « association » (*chorka*) dans laquelle le producteur reçoit la moitié de la récolte globale en contrepartie d'une participation aux charges annuelles. Et dans une région comme le Gourara, c'est le contrat de *gherrassa*, combinaison originale des principes du fermage et du métayage qui a longtemps prévalu : le producteur verse une rente annuelle (en général proportionnelle au volume de la part d'eau) et dispose du produit des cultures au sol ; par contre, il n'a droit qu'à une part de l'ordre du tiers de la récolte de dattes. Ce type de contrat, qui confère au producteur une certaine autonomie, contribue parfois à l'émergence d'une catégorie de producteurs dynamiques, occupant une position plus avantageuse que bon nombre de petits « propriétaires » paupérisés (Guillermou, 1993).

En fait, divers facteurs peuvent se conjuguer pour aboutir à des évolutions similaires ou opposées : une situation économique défavorable contribue à la reproduction du système de *khammassa* sous une forme quasi inchangée, mais une dégradation brutale entraîne un départ massif des métayers vers les villes ou l'étranger. A l'autre pôle, dans les régions les plus dynamiques (comme celle de Biskra en Algérie), l'émergence d'exploitations modernes visant l'efficience technique et économique implique le recours systématique au *travail salarié*, à l'exclusion de toute forme de métayage.

Les sociétés oasiennes évoluent, à un rythme variable et non sans tensions. Les divisions statutaires et le clivage producteur/propriétaire tendent à s'estomper. Pluriactivité et relations avec l'extérieur favorisent l'ascension économique et sociale d'une partie des petits producteurs. Parallèlement, on assiste à l'affaiblissement de certaines catégories privilégiées, notamment avec la remise en cause partielle ou totale des anciens systèmes hydrauliques, base de leur position sociale. Si l'on assiste dans certaines zones à la consolidation d'une couche de moyens exploitants, on ne saurait pour autant parler d'un processus de « nivellement ». La tendance actuelle serait à une *recomposition* des inégalités plutôt qu'à leur réduction globale. Ceci se reflète dans les variations brutales de l'état des jardins selon les palmeraies et à l'intérieur de chacune. Divers facteurs de crise sont à l'œuvre, menaçant les fragiles équilibres actuels, mais contribuant à de nouvelles dynamiques.

II – Interventions exogènes et implications écologiques et sociales

D'une manière générale, les pouvoirs publics (coloniaux puis nationaux) jugent les techniques hydrauliques ancestrales (et les formes d'organisation qui leur sont liées) « obsolètes » : aussi s'efforcent-ils de leur substituer des techniques modernes ainsi que de nouvelles règles de gestion de l'eau. Ces interventions étatiques ont de lourdes répercussions écologiques et sociales : elles remettent en cause les anciens rapports des paysans locaux au milieu naturel et leurs conditions d'accès à l'eau, entraînant de profondes perturbations au niveau des systèmes de production. En Algérie, la région de l'Oued Righ, berceau de la datte *Deglet nour*, fait l'objet, à partir de 1856, d'un effort massif d'équipement en *forages artésiens*, en vue de la création de palmeraies industrielles pour l'exportation. Mais la multiplication de ces forages se traduit par une ponction considérable au détriment des puits traditionnels, dont le tarissement provoque la ruine de larges fractions des petits planteurs autochtones. Dans le Sud-Ouest du Sahara algérien, conquis plus tardivement et jugé peu intéressant sur le plan économique, le système d'irrigation par *foggara* reste prédominant, en dépit de difficultés croissantes à assurer l'entretien des ouvrages, tandis que les inégalités en matière d'accès à l'eau tendent à se renforcer.

A partir des indépendances, les Etats du Maghreb tentent de mettre sur pied des politiques de développement des régions du Sud. Ces politiques, en dépit de leurs différences et de leurs variations dans le temps, visent notamment à renforcer l'intégration économique et institutionnelle de ces régions, tout en assurant une élévation substantielle du niveau de vie de leurs habitants. Cette sollicitude à l'égard de populations considérées comme défavorisées va cependant de pair avec une volonté de contrôle, dans la mesure où leur « isolement » physique et leurs spécificités culturelles pourraient favoriser certaines « forces centrifuges ». Tout ceci explique en grande partie le caractère volontariste des interventions étatiques, marquées par le recours à la haute technologie. La « maîtrise de l'eau » constitue la pierre angulaire de ces stratégies axées à la fois sur l'exploitation intensive des ressources locales, la mise en valeur de terres vierges, le développement des infrastructures et la modernisation générale du cadre de vie et d'activité.

1. Les grands projets étatiques : modernisation autoritaire sans les paysans

En l'absence de programme global précis et cohérent, l'agriculture saharienne fait l'objet dans chaque Etat d'interventions très disparates et non coordonnées, les grandes opérations d'aménagement hydro-agricole mobilisant l'essentiel des efforts : de vastes périmètres irrigués sont créés à partir de forages ou même de barrages, avec des résultats inégaux mais loin de justifier les investissements consentis[7]. En dehors de leur « introuvable rentabilité », phénomène général au Maghreb (Pérennès, 1993), le problème crucial de ces grands aménagements réside souvent dans leur caractère d'*enclave technologique et socio-économique* par rapport au milieu oasien, excluant tout « effet d'entraînement » sur ce dernier. Mais lorsque les interventions étatiques prétendent « associer » les producteurs locaux (comme c'est souvent le cas au Maroc), c'est en fait sur la base d'une subordination à des règles exogènes incompatibles avec l'organisation des communautés et leurs modes autonomes de gestion des ressources : *« Ainsi, le fellah doit faire face non seulement au nouveau mode de distribution de l'eau, rendu indispensable par les nouveaux aménagements, mais aussi au paiement d'une eau qui lui appartient de droit »* (Ftaïta, 2006).

C'est seulement dans le cadre de la « Révolution agraire » (R.A.) que l'Algérie tente dans les années 1970 de concilier modernisation et justice sociale, à travers une redistribution « juste et efficace » de la terre et des principaux moyens de production agricoles à l'échelle du pays. Mais l'application de celle-ci s'avère particulièrement délicate en milieu oasien, où la répartition réelle de l'*eau*, moyen de production stratégique, est très mal connue : d'où le recours à un autre critère, celui du nombre de *palmiers*, pour fixer les normes en matière de limitation et de redistribution. L'eau d'irrigation est formellement nationalisée, mais les droits d'usage traditionnels sont pour l'essentiel maintenus. En fait, le marché « informel » de l'eau (locations ou cessions orales) tend même à se renforcer. Concrètement, l'impact de la R.A. en milieu oasien s'avère insignifiant.

La décennie suivante est marquée en Algérie par l'abandon de l'option « socialiste » officielle, et par une multiplication des interventions publiques et privées dans l'agriculture saharienne. Face à l'aggravation de la dépendance alimentaire, le Sahara est censé fournir la solution : grâce à ses terres vierges et ses abondantes réserves d'eaux souterraines que les progrès technologiques permettent de capter à des profondeurs croissantes, il doit offrir un cadre idéal pour l'implantation d'exploitations ultra-modernes spécialisées dans la production de céréales, à l'image de ce qui se fait en Arabie Saoudite ou en Libye. L'Etat donne l'exemple avec les « fermes expérimentales » de Gassi Touil, créées avec l'aide d'une société américaine (Wami) en 1986, alimentées par des forages à l'albien (1.200 m) et pratiquant l'irrigation par pivot sur 2000 hectares. Du fait de la haute technicité et des moyens mobilisés, les rendements en blé atteignent des niveaux impressionnants au cours des premières années (de l'ordre de 40 quintaux à l'hectare), pour subir ensuite une chute vertigineuse (14,5 qx/ha en 1991, 9,5 en 1993). L'accumulation des contraintes techniques et le caractère exorbitant des coûts de production ne tardent pas à démontrer les limites d'une telle expérience, et les énormes dangers qu'il y aurait à prétendre la reproduire à large échelle (Pérennès, 1993 ; Lakdari et Dubost, in Bensâad, 2011).

2. L'initiative privée : spéculation foncière et concurrence pour l'eau en Algérie

L'expérience coûteuse que l'on vient d'aborder s'inscrit en fait dans le cadre d'une « politique de grandes manœuvres céréalières », où les interventions étatiques se doublent de mesures

d'incitation à l'initiative privée. C'est dans cette optique qu'est promulguée en 1983 la loi dite d'*Accession à la Propriété Foncière Agricole* (APFA), laquelle permet d'attribuer d'importantes superficies de terres publiques à des particuliers qui s'engagent à les mettre en valeur, principalement dans les régions sahariennes. Cette loi suscite un engouement spectaculaire : dix ans plus tard, les attributions officielles s'élèvent à *271.000 hectares*. Par contre, les superficies réellement mises en valeur ne représenteraient qu'au maximum 30 % du total. Quant au nombre de bénéficiaires, il varierait entre 20.000 et 38.000 selon les sources (Bouammar 2010 ; Lakdari et Dubost , in Bensâad, 2011). En fait, ces derniers forment un ensemble extrêmement hétérogène : on trouve parmi eux d'authentiques paysans, mais également des commerçants et investisseurs urbains, avides surtout de capter les aides multiformes de l'Etat, et rarement soucieux de la « durabilité » des formes d'agriculture qu'ils expérimentent. Ainsi assiste-t-on, dans diverses régions sahariennes, à la création de grandes fermes ultra-modernes dans des zones « vierges » ou à la périphérie des palmeraies, et bénéficiant à la fois de l'accès *gratuit* à l'eau et au sol, de subventions pour les forages et autres équipements, de crédits particulièrement avantageux et d'une main-d'œuvre à très bon marché, fournie par les petits producteurs locaux ruinés ou les migrants d'Afrique subsaharienne. Mais il s'agit souvent d'expériences éphémères : l'inexpérience et le manque de précautions de nombre de ces néo-agriculteurs (appelés « nouveaux colons » par les populations locales) se traduisent par un taux élevé d'échecs, au prix de la dégradation souvent irréversible des écosystèmes locaux.

Dans la *Wilaya* d'Adrar (regroupant le Touat, le Gourara et l'Ouest du Tidikelt), en dehors des vastes périmètres créés *ex nihilo*, on assiste également à la constitution de périmètres « intermédiaires », à l'initiative de modestes bénéficiaires de l'APFA. D'où la juxtaposition fréquente sur un même espace de trois types de terroirs : anciennes palmeraies irriguées par *foggara*-s, jardins créés au titre de l'APFA et irrigués par motopompes, et grands périmètres irrigués par rampes-pivots. Mais quelle que soit la technique utilisée, c'est un même aquifère (*non renouvelable* pour l'essentiel), le Continental intercalaire, qui alimente toutes les catégories d'exploitations : la concurrence est donc implacable. En 1993, on compte déjà plus de 300 forages dont les prélèvements représentent au total un débit de 2,8 m^3 par seconde – soit presque autant que les *foggara*-s qui irriguent ensemble 11.000 ha de palmeraies (3,2 m^3/s). En 2000, le nombre de forages a doublé (passant à plus de 600), d'où un doublement du volume des prélèvements. Si le programme de mise en valeur (portant sur 35.000 ha) est mené à terme, le débit total mobilisé au niveau de l'ensemble de la *Wilaya* atteindra 25 m^3/s : ce qui risque d'entraîner un rabattement de la nappe de l'ordre de 25 à 50 mètres selon les zones, soit un *déstockage catastrophique* pour le réseau de *foggara*-s (Bisson, 2003). Or la création de ces grandes exploitations irriguées par forage est principalement le fait de grandes familles appartenant à l'aristocratie locale (*Chorfa*), très conservatrices mais douées d'une grande capacité d'adaptation – notamment lorsqu'il s'agit de capter des aides de l'Etat. Mais le choix de consacrer ces nouveaux périmètres à la production quasi exclusive de *blé* va être lourd de conséquences, car les coûts de production réels de cette plante en milieu désertique s'avèrent démesurés : d'où l'accumulation des faillites, souvent plus coûteuses pour les pouvoirs publics que pour les entrepreneurs eux-mêmes. A quoi s'ajoutent les multiples dégâts écologiques liés à l'exploitation anarchique des ressources hydriques ou à l'usage inconséquent de produits chimiques : remontées de sel, pollution des sols ou des eaux...

Les entrepreneurs ayant réellement une vocation agricole abandonnent rapidement l'option céréalière pour se reconvertir dans une polyculture mieux adaptée aux conditions locales. Le phénomène est particulièrement net dans les régions les plus propices à la production de dattes *Deglet nour* et à l'horticulture. C'est ainsi qu'entre 1985 et 2002, le nombre total de palmiers *Deglet nour* est multiplié par trois (de 1.845.000 à 5.403.000), et la production de dattes de cette variété par *quatre* (de 56.900 tonnes à 220.907). De plus, la production des cultures légumières de plein champ et sous abri plastique enregistre une progression remarquable,

notamment dans la *Wilaya* de Biskra, laquelle fournit depuis le début des années 2000 pratiquement le tiers des primeurs du pays (Lakdari et Dubost in Bensâad, 2011). Il est intéressant de relever que ce double mouvement s'inscrit fréquemment, surtout au niveau de cette dernière région, dans le cadre d'une stratégie subtile associant le court et le long terme (cultures au sol fournissant des revenus élevés en attendant l'entrée en production d'une plantation de palmiers).

Au total, en deux décennies d'interventions massives, l'agriculture saharienne en Algérie a connu une évolution contrastée : aux entreprises désastreuses de spéculateurs imprévoyants s'opposent les réussites d'agriculteurs dynamiques et avisés ; les disparités régionales semblent se renforcer au profit des régions les mieux dotées sur le plan naturel, mais aussi les mieux reliées aux marchés urbains du Nord. Mais le sort de la majorité des petits paysans oasiens, largement « oubliés » des politiques publiques, peut susciter bien des interrogations.

3. Crise écologique et réponses locales

Si la multiplication des forages contribue fréquemment à une dangereuse réduction des ressources en eau des oasis, elle a parfois l'effet *inverse* : une *remontée excessive* du niveau des nappes phréatiques, contribuant à détruire les palmeraies et à stériliser les sols. Tragique paradoxe, dont on peut relever des exemples dans diverses régions sahariennes comme celle de Ouargla, mais qui atteint des proportions inégalées dans le *Souf*. Dans cette région au cœur de l'Erg oriental, les palmeraies cultivées sans irrigation grâce à l'ingénieux système du *ghout* sont ainsi gravement affectées depuis plusieurs décennies par la multiplication des forages destinés à l'alimentation urbaine. Faute d'un système de drainage adapté, les eaux puisées dans la nappe profonde du Complexe Terminal sont rejetées dans la nappe phréatique elle-même – séparée des nappes profondes par des couches imperméables : d'où l'ennoyage des *ghout* et la mort des palmiers par asphyxie des racines. A quoi s'ajoutent la propagation de toutes sortes de maladies, la dégradation de certains quartiers d'habitation, etc.

Face à cette crise écologique globale, les autorités réagissent assez tardivement, en gelant tout nouveau programme de forages (années 1990), en rationnant sévèrement la consommation d'eau urbaine, et en multipliant études et interventions en matière d'assainissement. Mais les réponses les plus novatrices viendraient de la paysannerie locale elle-même. La crise du système des *ghout*-s pousse les producteurs à recourir *pour la première fois* à l'irrigation – mais en optant pour les techniques les plus performantes et les plus économes d'eau : en particulier le *mini-pivot artisanal*, souvent constitué à partir de la récupération d'éléments de rampes-pivots abandonnées, qui permet de réduire considérablement les frais d'exhaure, tout en rendant possible la mécanisation des travaux. Dans la partie nord de la région (la plus affectée par la hausse du niveau des nappes phréatiques), la multiplication des puits à motopompes contribue à la *résorption des surplus d'eau*, grâce à l'évapotranspiration. Tous ces changements se traduisent par un essor remarquable de nouvelles cultures, comme celle de la pomme de terre, couvrant 4500 ha en 2004, avec une production de 1,5 millions de quintaux, assurant (à raison de 2 récoltes par an) des rendements qui dépassent largement ceux des plaines du Tell (Côte, 2006). Dans le même temps, les producteurs s'efforcent de restaurer la phœniciculture en adaptant le système traditionnel au nouveau contexte. Il reste cependant à évaluer si cette relance bénéficie à la majorité de la paysannerie, et si elle ne suscite pas une concurrence croissante pour l'accès aux ressources naturelles.

III – Monopole d'Etat et initiatives locales : cas du Sud tunisien

En Tunisie, l'ingérence administrative dans la gestion de l'eau remonte au tout début de la colonisation, et revêt un caractère systématique : du contrôle de l'eau dépend celui des hommes. Dans les grandes oasis du Jerid, un « syndicat » de propriétaires (sous tutelle de

l'administration) se substitue dès 1912-1913 au conseil des notables. D'autre part, l'administration coloniale se lance rapidement dans une politique de forages très volontariste donnant lieu à un processus de réactions en chaîne : les sources tarissent sous l'effet des puits artésiens, lesquels faiblissent à leur tour pour être délaissés au profit du pompage. Malgré les avertissements répétés des hydrologues, la même politique est poursuivie après l'Indépendance. Elle contribue à un clivage socio-spatial croissant entre « oasis de sources » et « oasis de forages » – au détriment des premières, dont les systèmes de production sont perturbés par la réduction incessante des ressources réelles. Le « choc hydrique » des années 1970-80 marque la disparition générale de l'irrigation par sources, ainsi que de toute l'organisation sociale fondée sur celle-ci). L'intervention étatique atteint son apogée dans le cadre d'un vaste programme lancé sur la base du Plan Directeur des Eaux du Sud (PDES), comportant notamment la création de plus de 5000 ha de nouvelles palmeraies. L'Etat devient seul responsable de la distribution de l'eau, laquelle relève désormais du domaine public, ôtant toute initiative aux producteurs. Mais ceci se traduit par une inquiétante montée des inégalités de toutes sortes : entre oasis, entre producteurs et entre secteurs de production (au profit des nouveaux périmètres irrigués, ainsi que des secteurs urbano-industriels). D'autre part, la spéculation immobilière conduit à un « mitage » incessant du patrimoine oasien (Abdedaiem, 2009).

Toutefois, à partir du plan d'ajustement structurel (PAS) de 1987, on entre dans une nouvelle période, marquée par le « désengagement » officiel de l'Etat et par un effort en matière de « gouvernance » des ressources naturelles impliquant notamment une participation accrue des « usagers », dont les producteurs agricoles. Les Associations d'Intérêt Collectif (AIC) instituées sous le Protectorat sont remises en vigueur afin de responsabiliser les usagers dans la gestion des eaux d'irrigation ou à usage domestique. Ces associations, au départ étroitement contrôlées par l'administration, se voient progressivement accorder une autonomie croissante, en même temps que de nouvelles attributions, jusqu'à leur conversion en *Groupements d'intérêt collectif* (GIC), puis *Groupements de développement agricole* (GDA). En théorie au moins, ces groupes sont conçus de manière à assurer une distribution équitable et rationnelle de l'eau d'irrigation au niveau de chaque oasis, un partage homogène des charges entre les usagers, et une participation régulière de ceux-ci à l'entretien des infrastructures hydrauliques. Mais sur le terrain, les choses apparaissent bien différentes : ces groupements « autonomes » sont perçus par la majorité des paysans oasiens comme des instruments de l'administration, bien plus que comme des lieux de gestion concertée. De plus, la redéfinition incessante de ces structures et de leurs fonctions ne sont guère de nature à clarifier leur rôle aux yeux des principaux intéressés.

Par ailleurs, le monopole étatique sur la fourniture d'eau d'irrigation est loin d'être effectif : depuis le début des années 1980, les forages « clandestins » se multiplient, entraînant l'extension continue des palmeraies et périmètres publics ou la création *ex nihilo* de nouvelles palmeraies. Ces initiatives « illicites » contribuent, notamment au Nefzaoua, à la restructuration de l'espace oasien ainsi qu'à un accroissement soutenu de la production de dattes *Deglet nour* pour l'exportation. L'Etat peut d'autant moins recourir à la répression que la logique de ces « aménageurs clandestins » rejoint la sienne : ils contribuent à fixer des populations rurales menacées par l'exode tout en accroissant les rentrées de devises. S'il existe une dissymétrie entre les perceptions (empiriques) des irrigants locaux et celles (à base scientifique) des décideurs étatiques au sujet des limites de la ressource, cela *« n'empêche pourtant pas les deux catégories de se rejoindre dans leurs grandes lignes et plus particulièrement dans une myopie dominante »* (Brochier-Puig, 2001). D'où une tolérance générale, conduisant à des formes de reconnaissance tacite (ou même formelle) qui favorisent la politique du « fait accompli ».

Deux questions cependant requièrent une profonde attention. En premier lieu, la surexploitation des nappes *non renouvelables* aurait atteint depuis plusieurs années des niveaux alarmants[8]. Le risque n'est certes pas d'un « épuisement » prochain de ces nappes aux réserves colossales, mais de l'accumulation des effets négatifs sur divers plans. La nécessité de pomper l'eau à une profondeur toujours croissante entraîne un accroissement incessant du *coût réel* de celle-ci, que ni les producteurs ni les pouvoirs publics ne pourront supporter indéfiniment. A quoi s'ajoutent les problèmes liés à la *qualité* de l'eau, dont la température et la teneur en sels augmentent avec la profondeur, tout ceci au détriment des cultures et des sols.

En second lieu, il importe de s'interroger sur les conditions d'un accès équitable à des ressources naturelles qui suscitent des convoitises croissantes : car la légalisation des périmètres « spontanés » entretient le flou non seulement sur les conditions d'usage de l'eau, mais sur les conditions effectives d'attribution des terres concernées par l'extension incessante des plantations de palmiers. Or des conflits tendent à éclater périodiquement, lorsque de gros exploitants ou des opérateurs non-agricoles tentent de s'approprier des terres de statut domanial en plantant sans autorisation, misant sur une régularisation ultérieure. Car ces terres sont fréquemment revendiquées par des jeunes ruraux qui déposent des demandes formelles d'attribution aux autorités : lorsque celles-ci tardent à intervenir face à la multiplication des plantations illégales, de violents incidents éclatent, traduisant l'exaspération des jeunes[9].

Il importe de bien saisir ici la dimension sociale du problème, éludée par des observateurs (y compris d'éminents chercheurs étrangers) raisonnant dans une optique binaire « public/privé », et ne retenant de ce vaste mouvement en chaîne de forages-plantations « illicites » que ses effets positifs au niveau de l'économie régionale et nationale à court et moyen terme. Or ce mouvement revêt un caractère foncièrement *inégal*, tendant à renforcer la contradiction entre une minorité d'acteurs dotés de capitaux financiers et relationnels, et diverses catégories de producteurs agricoles défavorisés, dont les jeunes dépourvus d'un patrimoine familial suffisant pour s'installer effectivement à leur compte. Dans le gouvernorat de Kebili, on enregistre en 2009 pas moins de 3069 forages non autorisés sur la nappe du Complexe Terminal et 646 sur celle du Continental Intercalaire, permettant d'irriguer au total 13 374 ha (GIZ/OTEDD, 2013, p. 117). C'est là qu'il faut rechercher l'origine principale de l'accroissement spectaculaire des superficies plantées en palmiers dans cette région, atteignant actuellement quelque 23 000 ha (soit 5 fois plus qu'en 1974), sur un total national de 40 000 ha (ibid., p. 34). Mais il suffit d'observer la morphologie actuelle des palmeraies les plus dynamiques pour comprendre à quels groupes sociaux bénéficie leur extension *tentaculaire* : des pistes carrossables s'éloignant du centre pour s'arrêter brutalement devant un imposant portail fermé par une lourde grille, révélant une vaste plantation entièrement entourée de hauts murs hérissés de pointes ou d'éclats de verre ! Le contraste avec les modestes jardins familiaux amoureusement entretenus (ou en voie d'abandon par manque d'eau) est de plus en plus saisissant.

Conclusion

A l'issue de cet examen partiel, à partir de situations aussi contrastées, il est fort malaisé de conclure. Il est néanmoins certain que les questions foncières dans les régions arides du Maghreb se posent en des termes bien plus complexes que dans la majorité des régions agricoles septentrionales. Cette complexité tient à l'extrême diversité des régimes juridiques, des formes coutumières d'usage et de gestion des moyens de production naturels et des essais de réglementation officielle (variables en fonction du contexte politique). Mais elle tient également à la concurrence toujours croissante (bien que souvent « invisible ») que se livrent diverses catégories de producteurs et d'acteurs sociaux aux logiques divergentes pour le contrôle ou la possession de cette ressource stratégique qu'est *l'eau*. Or, les groupes économiquement les plus puissants sont tentés de recourir, par le biais de technologies de plus en plus sophistiquées, à une exploitation « minière » de cette ressource rare (et souvent *non*

renouvelable), avec des effets destructeurs sur les écosystèmes locaux. De leur côté, les petits producteurs sont de plus en plus contraints de renoncer à des systèmes de production qui ont assuré pendant des siècles une gestion viable des ressources, au profit de pratiques spéculatives dans un contexte de « marchandisation » des facteurs et des procès de production. Et pourtant, des expériences novatrices (mais trop souvent méconnues) attestent non seulement de leur résilience et de leur capacité d'adaptation, mais de leur sens de l'intérêt collectif et de leur souci de préservation de leur patrimoine au profit des générations futures. Les efforts de régulation étatique, si cohérents et rigoureux soient-ils dans leur conception, risquent de voir leur portée limitée s'ils ne prennent pas en compte l'ensemble des dimensions sociales du « développement durable », et notamment la nécessité d'un accès *équitable* à l'eau et autres moyens de production naturels.

Références

Abdedaiem S. 2009. *Mutations socio-agro-spatiales et mode de gouvernance de l'eau dans les oasis « périurbaines » du gouvernorat de Gabès (Sud-est tunisien). De la raréfaction d'une ressource à la crise d'un patrimoine*. Thèse de Géographie : Université de Paris Ouest-Nanterre. 440 p.

Attia H. 1983. Etatisation de l'eau dans les oasis du Jérid tunisien : lecture d'une dépossession. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. XXII, p. 361-375.

Bataillon C. 1955. *Le Souf. Etude de géographie humaine*. Alger : IRS (Institut de Recherches Sahariennes).

Battesti V. 2005. *Jardins au désert. Evolution des pratiques et savoirs oasiens, Jérid tunisien*. Paris : Ed. IRD. 395 p.

Bedoucha G. 1987. *L'Eau, l'amie du puissant. Une communauté oasienne du Sud tunisien*. Paris : Archives contemporaines. 427 p.

Bensâad A. 2005. Eau, urbanisation et mutations sociales dans le Bas-Sahara. In : Côte M. (dir.). *La ville et le désert*. Paris : Karthala. p. 95-119.

Bensâad A. (dir.) 2011. *L'eau et ses enjeux au Sahara*. Paris : IREMAM-Karthala. 242 p.

Bisson J. 2003. *Mythes et réalités d'un désert convoité : Le Sahara*. Paris : L'Harmattan. 479 p.

Bouammar B. 2010. *Le développement agricole dans les régions sahariennes. Etude de cas de la région de Ouargla et de la région de Biskra.* Thèse de Sciences économiques : Université de Ouargla, Algérie.

Brochier-Puig J. 2001. *Urbanité et usages de l'eau, un patrimoine socio-environnemental au Nefzaoua, Sahara tunisien.* Thèse de Géographie : Université de Montpellier III.

Côte M. 2006. *Si le Souf m'était conté*. Constantine : S. Hannachi, Ed. Média-Plus, 135 p.

Despois J. 1953. *Le Hodna (Algérie)*. Paris : PUF. 409 p.

Dubost D., Moguedet G. 1998. Un patrimoine menacé : les *foggaras* du Touat. *Sécheresse*, vol. 9, n. 2, p. 117-122.

Ftaïta T. 2006. *Anthropologie de l'irrigation : les oasis de Tiznit, Maroc*. Paris : L'Harmattan. 254 p.

Guillermou Y. 1993. Survie et ordre social au Sahara. Les oasis du Touat-Gourara-Tidikelt en Algérie. *Cahiers des Sciences humaines*, ORSTOM, vol. 29, n° 1, p. 121-138.

GIZ/OTEDD 2013. *La gestion durable des systèmes oasiens*. Tunis : Ministère de l'Environnement. 188 p.

Pérennès J.J. 1993. *L'eau et les hommes au Maghreb. Contribution à une politique de l'eau en Méditerranée*. Paris : Karthala. 646 p.

Notes

[1] *« Lorsqu'il s'agit de l'utilisation des eaux du ruissellement local ou des eaux de crue […] il est difficile d'employer le mot d'irrigation. L'initiative des opérations n'appartient pas aux hommes. Sur les oueds bien des crues surviennent sans qu'il ait plu dans la région. Quand « l'oued arrive », les usagers accourent, anxieux de savoir si le barrage a tenu, y faisant au besoin une brèche pour éviter une trop forte poussée du flot. Ils s'efforcent de répandre les eaux, le plus largement possible, de diriger l'inondation vers les divers quartiers et, dans chacun d'eux, sur les divers champs. Inondation que l'on peut discipliner seulement si elle n'est pas trop abondante en obéissant aux règlements coutumiers de partage. […]*

« Il y a loin de cette inondation dirigée à la simple irrigation où les hommes attendent patiemment et en toute sécurité leur tour d'eau, été comme hiver, à jour fixe et à l'heure prévue » (Despois, 1953, p. 172).

[2] Tout ceci peut trouver une illustration éclatante dans un phénomène historique encore largement méconnu : l'expérience des Algériens déportés en Nouvelle-Calédonie au XIXe siècle, qui ont reconstitué sur cette terre d'exil des antipodes une « micro-société » fidèle à ses racines, y compris à travers la création de plantations de palmiers-dattiers dans un milieu où cette plante était *inconnue*, contribuant à la transmission de savoirs techniques et de tout un patrimoine culturel (Ouennoughi, 2005).

[3] La norme est de 10 x 10 mètres dans les zones produisant pour l'exportation. Dans les anciennes palmeraies, cet impératif est souvent difficile à respecter, du fait de l'exiguïté des jardins et de la pénurie d'eau.

[4] Terme désignant au départ l'arbre mâle, puis le pollen et l'opération de pollinisation elle-même.

[5] La fin de la décennie 2000 est marquée par une hausse fulgurante des exportations tunisiennes de dattes : d'une moyenne de 40.000 tonnes/an entre 2002 et 2006 à plus de 60.000 en 2008-2009, et 76.550 en 2009-2010 – alors que l'Algérie, avec une production totale *3 fois* supérieure, ne parvient pas à exporter plus de 15.000 t/an ! Mais il paraît de plus en plus certain qu'une part non négligeable de la production algérienne est exportée (clandestinement) par la Tunisie. Quoi qu'il en soit, les répercussions de cette performance commerciale sur les producteurs eux-mêmes, d'après les études que nous avons pu consulter (et quelques contacts directs avec les intéressés) semblent beaucoup plus incertaines : l'importance des ventes sur pied à de gros commerçants reflèterait la faiblesse de la position des petits producteurs.

[6] Il s'agit au départ d'un commerce légal, contrôlé essentiellement par de gros commerçants du Touat, et qui connaît un essor spectaculaire à partir de la fin des années 1960 grâce au développement des voies de communication au Sahara algérien. Mais il ne tarde pas à se doubler d'une contrebande active, notamment en direction du Nigeria (d'où sont importés articles ménagers et même automobiles). A partir des années 1990, l'Algérie instaure des mesures restrictives, afin de lutter contre le trafic d'armes. Ce qui ne semble pas affecter sensiblement les échanges « légaux » : de source officielle, pour l'année 2000, les exportations algériennes de dattes auraient atteint 7.800 tonnes vers le Niger et 2.900 tonnes vers le Mali (Bisson, 2003 : 253) – volume comparable ou supérieur à la moyenne des années 1980.

[7] L'exemple le plus édifiant est sans doute celui du périmètre d'Abadla (au sud de Béchar, aux confins algéro-marocains), conçu pour irriguer 7.400 hectares à partir du barrage de Jorf Torba

(capacité initiale : 360 millions de m³). Sa réalisation est confiée à une société américaine (MKIC) dans le cadre d'un contrat clef en main d'un montant de 38 millions de dollars, mais celle-ci est incapable de tenir les échéances : ce sont l'armée nationale puis des entreprises étatiques qui prennent le relais. L'aménagement hydro-agricole, achevé en 1979 et couvrant 5.400 ha (soit 2.000 de moins que prévu), doit accueillir 4.000 attributaires répartis en 130 coopératives, recrutés parmi les populations nomades de diverses régions voisines, et dans l'ensemble mal préparés techniquement et moins motivés que les agropasteurs locaux – lesquels par contre se retrouvent privés des terres qu'ils cultivaient auparavant par épandage d'eaux de crue (Pérennès, 1993, p. 570). Après quelques années marquées par une accumulation de contraintes techniques et climatiques, se traduisant par une réduction incessante des superficies cultivées, le projet est abandonné, une partie des terres et du matériel étant récupérée par des agriculteurs privés.

[8] Ainsi, le ratio volume exploité/ressources mobilisables serait en moyenne de 117 % pour l'ensemble des zones oasiennes du pays en 2009 ; mais il atteindrait dans le gouvernorat de Kebili (région la plus « dynamique ») 157 % pour la nappe du Complexe Terminal et 172 % pour celle du Continental Intercalaire (Sghaïer, 2010, p. 28).

[9] Tel fut le cas par exemple à Kebili début mai 2012. De passage dans la région, l'auteur de ces lignes faillit être témoin direct des diverses formes de protestation organisées par des jeunes au centre et autour du chef-lieu (siège du gouvernorat, barrages de routes, altercations et affrontements violents, etc.), qu'il n'apprit que quelques jours plus tard par la presse. Ironie du sort, au plus fort des affrontements il se trouvait dans une palmeraie à une quinzaine de kilomètres du chef-lieu, discutant avec des jardiniers (manifestement pas plus informés que lui) qui lui affirmaient candidement qu'il n'existait dans toute la Tunisie aucune région aussi « tranquille » que celle de Kebili ! La presse nationale n'a apparemment consacré que des comptes-rendus sommaires à ces incidents (sans doute considérés comme mineurs en comparaison de ceux qui éclatent périodiquement dans des régions réputées déshéritées et contestataires). Un article relève toutefois que l'indignation des jeunes serait en rapport avec le manque de réaction des autorités face à *« l'exploitation illégale de larges superficies de terres domaniales au niveau de la route reliant Kebili à Douz, privant de la sorte les jeunes de la région de bénéficier de lots agricoles »* (*La Presse de Tunisie*, 05/05/2012).

Thème 3 : Le foncier agricole interrogé à partir de la dimension environnementale

Evolution du statut foncier des terres steppiques et impact sur les activités d'élevage ovins

Mohamed Kanoun[1], Johann Huguenin[2], Amel Kanoun[1], Ahmed Bellahrache[1], Malika Martini[3], Mohamed Larbi Cherfaoui[1], Abdelhakim Ouzzane[1]

[1]Institut National de la Recherche Agronomique d'Algérie

[2] Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement, Montpellier UMR SELMET

[3] International Center for Agricultural Research in the Dry Areas, Alep

Résumé. Les territoires steppiques ont connu une forte croissance démographique, une augmentation des surfaces cultivées et une urbanisation élevée. Ces dynamiques ont entraîné une évolution et restructuration importante de l'occupation de l'espace. Ces processus ont contribué à une dégradation préoccupante des ressources pastorales naturelles. Notre questionnement porte sur les conséquences de l'évolution des règles sociales du régime juridique concernant le foncier, pour l'utilisation des terres de parcours et les modalités adaptatives de gestion des activités d'élevages ovins. Cette étude a été conduite selon une approche pluridisciplinaire et participative. Elle s'est réalisée dans le cadre de trois projets de coopération (Mashrek/Maghreb III, SDC Maghreb et SAGA). Notre contribution a permis d'obtenir des résultats et des exemples concrets montrant comment le changement de statut foncier des terres de parcours a impacté les systèmes de production pastoraux et les ressources naturelles. Nos travaux ont été conduits dans deux régions steppiques qui présentent une valeur de pertinence vis-à-vis des questions soumises à la recherche notamment dans le domaine de la dynamique foncière : Djelfa et Tébessa. Les résultats ont montré que le paysage steppique a subi des évolutions fortes en matière de régulations foncières. En dépit de nouvelles formes d'accès à l'appropriation des terres de parcours, les règles sociales foncières (héritage socioculturel et familial) ou système dit trivialement "traditionnel" continuent à peser considérablement dans les questions liées à la gestion des terres de parcours.

Mots-clés. Territoires steppiques - régime foncier - appropriation des terres - projets R/D - système de conduite hérité traditionnel - évolutions sociales et dynamiques d'élevage - activités d'élevage

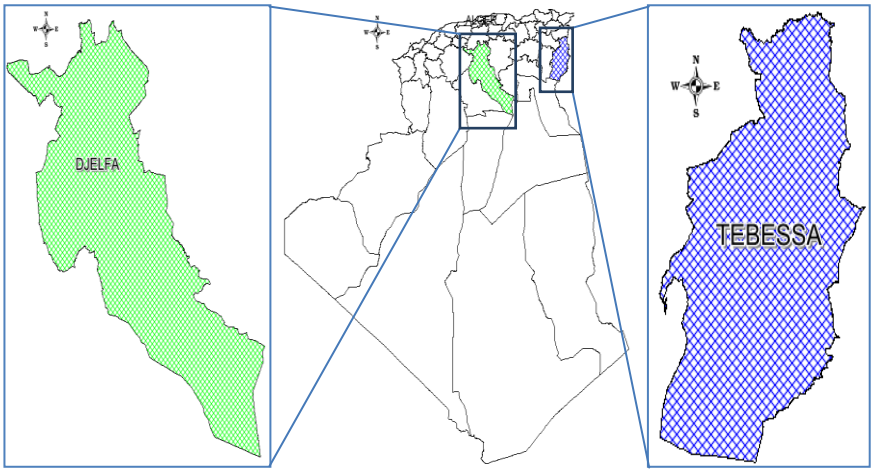
Title. Evolution of land tenure and land ownership and their impact on sheep breeding activities in steppe rangelands

***Abstract**. Steppe areas are faced with population growth and urbanization. These processes have led to a significant change in the occupation of space and a worrying degradation of grazing resources. Our research focused on the consequences of changes in land tenure for the use of rangelands and adaptive management procedures of sheep farms. This study was conducted using a multidisciplinary and participatory approach. It was conducted in the framework of three cooperation projects (Mashreq / Maghreb III, SDC Maghreb and SAGA). Our study yielded concrete results and examples showing how the change in the management of rangeland has impacted pastoral production systems and natural resources. Our survey was conducted in two steppe regions that are particularly concerned by problems connected with land dynamics: Djelfa and Tébessa. The results showed that the steppe has undergone considerable changes in land tenure. Despite new forms of access to ownership of rangelands, the customary tenure system continues to play a significant role in issues related to the management of rangelands.*

***Keywords.** steppe territory - arid landscape - property rule - land grabbing - research and development project - historical practices local systems - livestock activities - social transition - ecological dynamics.*

I – Contexte et introduction

Les systèmes pastoraux et agropastoraux restent essentiels pour les populations locales des territoires steppiques algériens (Daoudi *et al.,* 2012 ; Kanoun *et al.,* 2013). Ils gardent une fonction majeure en matière de sécurité alimentaire et de stabilité sociale et économique dans ces vastes espaces (> 20 millions d'ha). Les processus de transformations du mode de vie, de la conduite d'élevage et des milieux biophysiques, liés en partie au changement du statut foncier, ont induit de très importantes dynamiques territoriales. Elles modifient notamment les règles d'accès et d'usages des ressources naturelles (ressources primaires : fourrages et eau). En effet, la société locale et l'élevage pastoral dans leur espace évoluent dans un contexte marqué par une réorganisation perpétuelle, touchant à la fois : à l'organisation sociale (regroupement et sédentarisation des habitats, scolarisation…), aux modes d'organisation et d'utilisation des ressources, à la structure des exploitations agricoles et particulièrement aux statuts fonciers (Abaab *et al.*, 1995), en raison du fort développement des surfaces cultivées. Selon Bourbouze (2006), cette révolution "silencieuse" qui concerne les espaces pastoraux est à l'origine de puissants enjeux à la fois écologiques, socioéconomiques et politiques. Cette dynamique de la société agro-pastorale a entraîné l'émergence de nouvelles pratiques territoriales tournées vers la valorisation foncière et l'appropriation individuelle des parcours collectifs. En conséquence, il s'avère que la vision des problèmes de développement sur parcours mériterait d'être fortement revue afin de prendre en compte cette métamorphose. Car les résultats enregistrés par les institutions chargées du développement rural et agricole, n'ont pas encore pu dessiner une stratégie claire à moyen et long terme prenant en compte ces réalités. Dans certains cas, les actions initiées ont même pu induire une nette aggravation de la situation, en implantant par exemple des projets sur des terres de parcours inadaptés à la question de la gestion collective et l'exploitation des ressources naturelles. Les systèmes de conduite d'élevage, hérités du passé et les instances de concertation habilitées à arbitrer sur les questions foncières continuent d'avoir un poids important sur les orientations politiques agricoles et rurales. En effet, la sécurisation de l'espace et des ressources naturelles productives sont étroitement liées à une sécurisation du foncier (Caron, 2008). Dans le présent travail, nous nous intéresserons en particulier aux résultats qui ont traité des questions liées à l'organisation des territoires steppiques et leurs impacts sur l'évolution des systèmes d'élevage ovin menés en conduites extensives. Les études de cas ont été réalisées dans les régions de Djelfa considérées comme étant le pays du mouton et Tébessa où l'élevage des ruminants est très présent (Cf. Carte 1).



Carte 1 : Localisation des régions d'étude de cas

II – Méthodologie et outils de travail

A partir d'exemples concrets et de résultats obtenus de trois projets de recherche-développement (Mashrek/Maghreb III, SDC Maghreb et SAGA ; Cf. encadré n°1), nous avons cherché à savoir (question de recherche) : comment les activités d'élevage ovin ont été impactées par la dynamique foncière dans les régions de Djelfa, localisées au cœur de la steppe centrale et de Tébessa, située à l'extrême Est du pays ? Nos travaux ont été conduits de 2002 à 2005, lors des projets Mashrek/Maghreb III, SDC Maghreb) et de 2009 à 2012, lors du Projet SAGA.

Encadré n°1 : Cadres opérants des recherches : 3 Projets

Mashrek/Maghreb III : projet visant à l'amélioration des moyens d'existence des communautés agropastorales. Période : 2005-2009 ; Lieu : Bouiret Lahdeb-Djelfa
SDC Maghreb : projet ayant pour objet l'amélioration des ressources agropastorales de base. Période : 2002-2005 ; Lieu : Thlidjène-Tébessa
SAGA : projet sur l'organisation du travail et le genre dans la gestion des ressources naturelles. Période : 2009-2012 ; Lieu : El-Guedid, Messaad-Djelfa

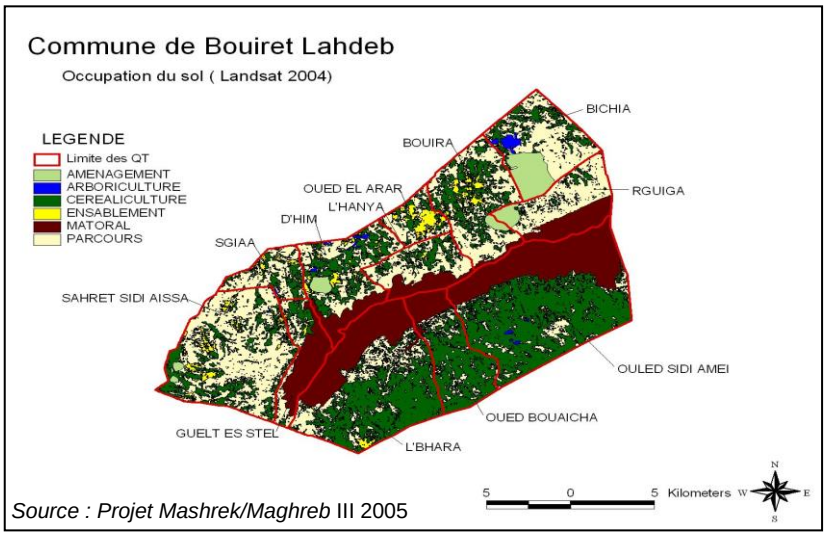
Les résultats obtenus lors de ces projets ont été choisis car ils apportent des éléments précieux pour l'analyse des dynamiques foncières, sociales et institutionnelles. Tous ces projets se sont appuiés sur une méthodologie basée sur une démarche systémique (Elloumi, 1994 ; Huguenin, 2008) et une approche quantitative accompagnée d'une démarche ciblée sur la mobilisation des outils qualitatifs. Elle avait pour objet de collecter et analyser les informations auprès des communautés d'éleveurs concernées par cette modification de l'espace steppique (Chevalier *et al.,* 2009). Les fonctionnalités des outils SIG ont également été exploitées pour traiter certaines données spatiotemporelles et faciliter l'étude diachronique des transformations étudiées (Mottet, 2005).

III – Résultats et discussion

1. Comment les éleveurs ont procédé pour passer d'un usage collectif à une exploitation individuelle des parcours ?

Nos recherches ont montré que les éleveurs ont une perception précise des processus de transformation en matière de statut foncier des terres de parcours, notamment sur les obstacles à franchir et les conditions à remplir pour passer d'un statut (ou règlementation) à l'autre. L'exemple de la région de Bouiret Lahdeb (Djelfa) illustre parfaitement la maîtrise des limites et des frontières des uns et des autres. Les investigations réalisées sur le terrain montrent une évolution importante dans la tenure foncière pastorale remettant en cause les règles de gestion collective des ressources productives qui les régissaient. Aujourd'hui, les terres collectives ne représentent plus qu'une faible portion[1] du territoire de Bouiret Lahdeb. Il en résulte une dynamique d'appropriation individuelle de superficies alors utilisées comme vaines pâtures. Les stratégies d'appropriation sont marquées par des pratiques de défrichement et de mise en culture des parcours dominés par les céréales pour la consommation familiale et animale (Figure 1). Par contre, d'autres ayants droits ou absentéistes[2] pratiquent le "**Gdel"**[3] afin de protéger (sécuriser) d'autres membres de la tribu et ce, au détriment du milieu naturel et de ses capacités de renouvellement de ses ressources. Ce phénomène est aujourd'hui à l'origine de la privatisation illicite[4] des terres collectives et du développement de l'individualisme qui favorisent l'exploitation opportuniste et irrationnelle en matière de préservation des capacités de renouvellement des ressources des parcours naturels.

Figure 1. Développement de la céréaliculture sur les parcours steppiques



Source : Projet Mashrek/Maghreb III 2005

2. Relations entre politiques agricoles et modification de l'espace steppique

Les résultats de l'enquête sont issus de 100 enquêtes (éleveurs, chefs de ménage) de la région de Bouiret Lahdeb. Ils montrent que 82 % des exploitations sont passées en mode d'appropriation individuelle. Quant au reste (18 %) il s'agit d'exploitations formées par un groupe de familles dont les parcours demeurent toujours dans l'indivision, avec toutefois un usage individuel des terres de cultures. Chaque famille possède ses propres parcelles cultivées en céréales dominées par l'orge ou en arboriculture fruitière irriguée en particulier les espèces à pépins[5]. Ces nouveaux systèmes de cultures ont été introduits dans le cadre du programme national de développement agricole (PNDA), APFA[6], ou du CALPI[7], dans les zones steppiques. Ce processus d'appropriation des terres de parcours a été particulièrement intensif durant les décennies 1990 et 2000. Il s'avère nettement que les superficies steppiques qui étaient auparavant pastorales ne sont plus consacrées exclusivement aux activités d'élevage et ce, malgré l'importance des effectifs des ruminants en particulier les ovins[8]. L'analyse des entretiens, riches en informations, menés avec les personnes ressources révèlent que la levée de l'indivision sur les terres steppiques (phénomène irréversible), s'est soldée par le morcellement et le partage des parcelles entre les héritiers. A partir des années 2000, l'impact des projets de développement agricole et rural a induit des spéculations foncières très fortes des terres de parcours (détournement de perception des terres de parcours qui étaient vues auparavant comme une ressource pastorale sous régulation collective d'usage et qui sont devenues du capital potentiel agricole de droit foncier). Lors des entretiens, les éleveurs soulignent que certains membres de tribus, en accords officieux avec certaines autorités locales au niveau de la Wilaya de Djelfa, ont profité de ces périodes d'insécurité et de politiques agricoles pour labourer les meilleurs parcours naturels et profiter des lois de régularisation foncière pour devenir propriétaire légal d'un espace qui était jadis à usage collectif. Les dissonances d'articulation entre les règles d'usages socio-culturelles et les règles foncières exogènes, ont donc renforcé les inégalités économiques.

En effet, c'est durant ces périodes que les dynamiques de délimitation des parcelles de parcours se sont accélérées et amplifiées. Le même constat est observé par Caron et *al.* (1994) chez les éleveurs du Nordeste du Brésil (zone à pluviométrie < à 400 mm/an). Il semble que les mêmes stratégies fondées sur la valorisation foncière sont adoptées par les éleveurs pour préparer leur futur.

L'analyse des images satellitaires et traitements par SIG ont confirmé les impacts sur les ressources naturelles et l'extension des superficies de céréales. Les parcours de la zone d'El-Guedid, située dans la région de Djelfa, ont connu une régression de 27 % de leur surface et ce, en l'espace de 30 ans (Tableau 1).

Tableau 1 : Evolution de l'occupation et de l'usage des sols de la commune d'El-Guedid

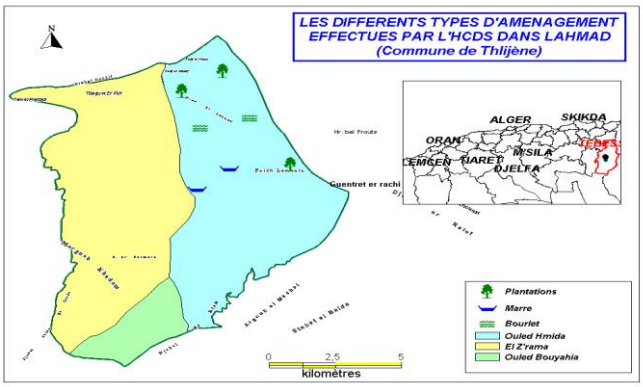
Unités d'occupation des sols	1972 %	2001 %	Evolution
Sable	21.16	32.88	+12
Parcours	64.63	37.35	-27.28
Culture céréalière	4.85	16.15	+11
Dayas non cultivées	9.33	8.43	-0.9
Sols nus	0	5.12	+5.12
Zones urbaines	0.03	0.07	+0.04

Source : Travaux SAGA réalisés par INRA Djelfa 2009-2012

Nous soulignons aussi que les superficies ensablées et cultivées ont connu une augmentation respectivement de 12% et 11% (Tableau 1). Dans la région de Tébessa, l'augmentation des superficies de céréales ont connu une croissance de 51 % et ce, entre 1985 et 2003. Dans ces territoires marqués par des activités artisanales, l'altération des ressources naturelles qui ont perturbé les conduites d'élevage, a induit également une dévalorisation sévère des savoir-faire ancestraux concernant la valorisation et la plus-value par transformation de certains produits et sous-produits comme : le lait, la laine et les poils de dromadaire. Ces travaux étaient dévolus aux femmes et les revenus qu'elles en tiraient permettaient de consolider le budget familial. Actuellement ces activités ayant considérablement diminué, la situation économique des femmes et de leur famille s'avère beaucoup plus vulnérable (Kanoun *et al.,* 2012).

Par contre, au niveau de la région de Tébessa, l'exemple de la cohésion qui existe au sein des éleveurs appartenant à la fraction des Ouled Hmida montre des stratégies spécifiques à cette communauté quant à la préservation de leur territoire. En effet, la figure 2 montre que les actions d'aménagement et de réhabilitation des parcours dégradés ont été réalisées et ciblées dans l'espace appartenant à leur fraction. En réalité, la mise en place des différents chantiers (plantations pastorales, mises en défens, gardiennage des périmètres aménagés, etc.) a représenté une opportunité pour cette communauté afin d'assurer des revenus supplémentaires à leurs membres. Aujourd'hui, le rôle stratégique des ressources fourragères introduites dans l'alimentation des ruminants, notamment en période de soudure, révèle que les parcours améliorés apparaissent comme une composante majeure des systèmes d'élevages steppiques et tout particulièrement pour certains membres[9] de la communauté. En effet, ils profitent de la concurrence qui existe entre les éleveurs ovins pour ce type de ressources fourragères particulièrement durant les sécheresses (plantations pastorales à base d'Atreplex) pour mener des opérations de spéculations.

Figure 2. Opérations d'aménagements des parcours dégradés

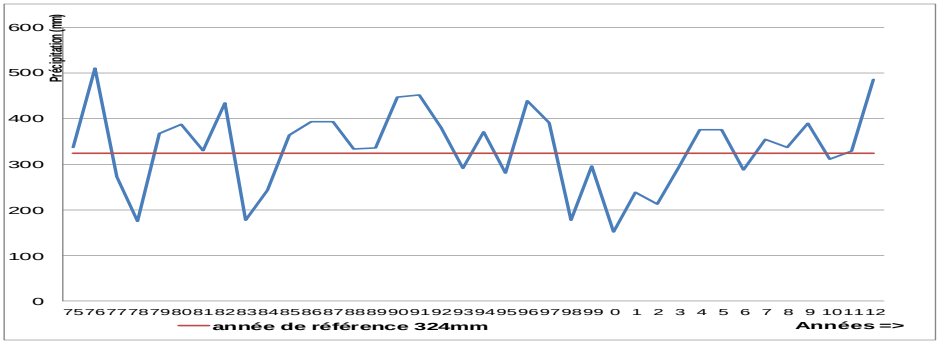


Source : Projet Mashrek/Maghreb III (2005)

3. Impacts sur l'évolution des systèmes d'élevage : stratégies basées sur la sécurisation foncière

Les observations et les discussions menées avec les éleveurs ont bien montré l'impact de la nouvelle forme d'organisation de l'espace pastoral sur les activités d'élevage. Conjuguée aux effets du changement climatique, cette modification de l'espace a accentué les incertitudes liées aux ressources naturelles productives, car dans un territoire fractionné, la mobilité devient de plus en plus délicate, alors que c'est cette mobilité qui était un gage de sécurité lors des années de médiocre pluviométrie, en système pastoral. Aujourd'hui, tous les systèmes d'élevage pratiqués sur les zones steppiques (sédentaire, semi-transhumant, transhumant) adoptent des stratégies de production et ce, quelles que soient les conditions pluviométriques (Kanoun *et al.,* 2013). La complémentation et le recours à l'approvisionnement en aliments de bétail sont devenus ainsi indispensables pour la survie du cheptel. La réserve foncière et l'extension du patrimoine foncier sont des options stratégiques sur lesquelles s'appuient les éleveurs pour s'affranchir ou diminuer les risques liés aux sécheresses (Figure 3) et autres facteurs d'incertitudes conjoncturelles notamment le départ du berger, l'augmentation des prix d'aliments de bétail, etc… En effet, « ces pratiques territoriales des systèmes d'élevage » permettent de structurer et d'organiser l'espace au sein duquel le troupeau est conduit. L'éleveur doit réserver et choisir des surfaces de base qui seront affectées de façon prioritaire aux différents lots d'animaux et aussi garder des parcelles comme surface de sécurité (Bellon *et al.,* 1999). Selon Landais *et al.* (1987), ces stratégies modifient profondément les pratiques d'agrégation, de conduite, d'exploitation et de valorisation.

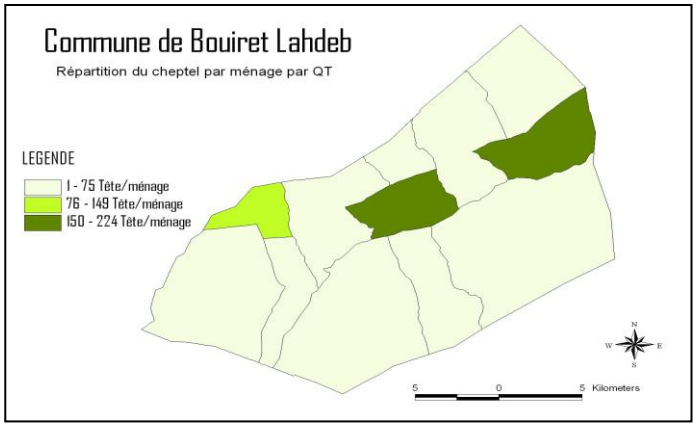
Figure 3. Précipitations et déficits hydriques au niveau de Djelfa : 1975 et 2012



Source : Kanoun et al, 2012

L'allotement, la complémentation, l'augmentation de la charge de travail, la diminution de la taille des effectifs et les contraintes pour la mobilité sont des conséquences directes de ces modifications foncières et de l'accaparement par l'agriculture de sols fragiles en milieu steppique. En effet, les résultats ont montré que l'abandon des règles communautaires et l'adoption des stratégies individuelles se sont accompagnés du développement de systèmes d'élevages orientés vers l'utilisation de plus en plus de ressources fourragères cultivées et/ou achetées (Daoudi *et al.,* 2013). Nous soulignons l'impact de ces systèmes sur le milieu, qui incite à une surexploitation (sans tenir compte des capacités de renouvellement des végétations steppiques) des ressources naturelles pour éviter l'achat d'aliments. Malheureusement, la transformation de la conduite alimentaire s'est traduite par une forte diminution de la taille des troupeaux. La majorité des troupeaux de la commune de Bouiret Lahdeb (Djelfa) sont de tailles faibles < 75 têtes par ménage (Figure 4).

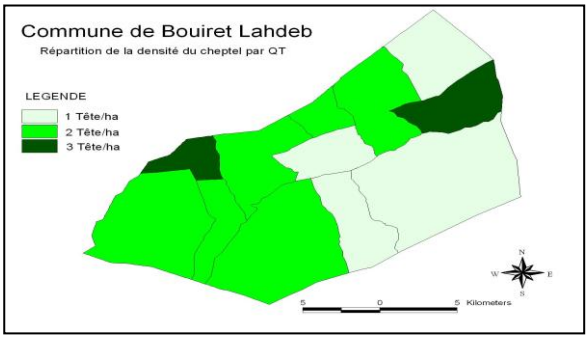
Figure 4. Taille des effectifs des troupeaux



Source : Projet Mashrek/Maghreb III (2005)

L'analyse des données confirme que cette évolution régressive de la taille des troupeaux est évaluée en moyenne à 40 % et varie de 10 à 60 % par éleveurs. Cette situation se retrouve en Tunisie Centrale (Kayouli, 2000 **;** Jemaa et *al.,* 2012) La décapitalisation est fonction des moyens financiers et de la réserve foncière des éleveurs. Cependant, cette réduction de la taille n'a pas eu d'effet sur la diminution de la charge animale générale, compte-tenu de l'augmentation globale du cheptel régional. Selon les informations illustrées dans la Figure 5, il est clair que la superficie des parcours a régressé engendrant une surcharge tout le long de l'année[10] et une faible disponibilité de parcours par hectare.

Figure 5. Charge animale par hectare



Source : Projet Mashrek/Maghreb III (2005)

Cette dynamique des systèmes d'élevage se révèle défavorable vis-à-vis de l'évolution écologique des steppes et s'avère peu propice à une gestion équilibrée des ressources naturelles. L'exploitation continue des parcours et le développement des cultures sont des pratiques d'exploitation minière. De nos résultats, nous constatons qu'il est regrettable que les pratiques et savoir-faire des conduites pastorales issues des cultures locales, soient abandonnés. Ces pratiques étaient le fruit de savoirs et d'expériences sachant tenir compte des besoins quotidiens des animaux tout en prenant en compte le temps long du renouvellement des ressources naturelles. En effet, la gestion de l'espace était fortement réglementée au niveau de la communauté dont l'objectif était la durabilité de la société agro-pastorale et des ressources territoriales (Bourbouze *et al.,* 1999).

Conclusion

Il apparaît nettement que la dynamique de transformation très rapide durant les années 1990 et 2000, concernant la perception, l'usage et le statut foncier des terres steppiques, a fortement perturbé les pratiques et les conduites des systèmes d'élevage. L'extension du patrimoine foncier au travers des pratiques territoriales correspond à une stratégie adoptée par les éleveurs pour sauvegarder voire améliorer leur sécurité fourragère. Mais cette solution s'est traduite par un relâchement de la solidarité traditionnelle et cette option constitue ainsi une menace pour la préservation des ressources naturelles et peut rendre plus difficile le transfert de nouvelles technologies. Cependant, des tendances montrent que certains éleveurs de la région de Djelfa et membres de la communauté de Tébessa révisent leurs stratégies en matière de gestion du foncier. La préservation des ressources naturelles pastorales est au cœur de leur préoccupation. Pourquoi apparaît cette amorce récente d'un changement des pratiques de gestion du foncier pastoral adoptées par ces communautés et éleveurs ? Quels sont les éléments fondamentaux qui sont à la base de ces comportements émergents ? Face aux incertitudes globales, comment pourrait-on les accompagner pour tirer parti de ce changement

afin de réunir les conditions d'une consolidation et d'une mise en œuvre plus efficace du programme national de développement durable des territoires steppiques ? Voici des questions qui devront faire l'objet d'études pour travailler au mieux avec les éleveurs pour leur permettent de s'adapter aux mutations actuelles de leurs sociétés et activités agropastorales en renforçant leur résilience et le renouvellement de leur milieu biophysique.

Références

Abaab A., Bedrani S., Bourbouze A., Chiche J. 1995. Les politiques agricoles et la dynamique des systèmes agropastoraux au Maghreb. In : Allaya M. (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*. Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 139-165. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 14). [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/b14/CI960048.pdf

Bellon S., Girard N., Guérin G. 1999. Caractériser les saisons pratiques pour comprendre l'organisation d'une campagne de pâturage. *Fourrage,* n. 158, p. 115-132. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.afpf-asso.org/index/action/page/id/33/title/Les-articles/article/1447

Bourbouze A. 2006. Systèmes d'élevage et production animale dans les steppes du nord de l'Afrique : une relecture de la société pastorale du Maghreb. *Sécheresse*, 01/01/2006, vol. 17, n. 1-2, p. 31-39. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/revues/agro_biotech/sec/e-docs/00/04/1F/04/article.phtml

Bourbouze A., Gibon A. 1999. Ressources individuelles ou ressources collectives ? L'impact du statut des ressources sur la gestion des systèmes d'élevage des régions du pourtour méditerranéen. In : *Rubino R. (ed.), Morand-Fehr P. (ed.). Systems of sheep and goat production: organization of husbandry and role of extension services.* Zaragoza (Espagne) : CIHEAM-IAMZ. p. 289-309. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 38). Symposium du Sous-Réseau Systèmes de Production du Réseau Coopératif Interrégional FAO-CIHEAM de Recherche et Développement sur les Ovins et les Caprins, Bella (Italie), 1997/10/25-27. [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a38/99600172.pdf

Caron P. 2008. Niveau d'organisation et horizons temporels multiples pour lire les flexibilités et les plasticités des systèmes d'élevage : le cas du Nordeste du Brésil. In : Dedieu Benoît (ed.), Chia Eduardo (ed.), Leclerc Bernadette (ed.), Moulin Charles-Henri (ed.), Tichit Muriel (ed.). *L'élevage en mouvement : flexibilité et adaptation des exploitations d'herbivores*. Versailles : Quae, p. 197-209. (Update sciences et technologies).

Caron P., Prevost F., Guimaraes Filho C., Tonneau J.-P. 1994. Prendre en compte les stratégies des éleveurs dans l'orientation d'un projet de développement : le cas d'une petite région du Sertao brésilien. In : Gibon A., Flamant J.C. *The study of livestock farming systems in a research and development framework*. Wageningen : Academic Publishers. p. 51-60. (EAAP Scientific Series, vol. 63). Symposium international sur les systèmes d'élevage, Institut agronomique méditerranéen, Saragosse (Espagne), septembre 1992.

Chevalier J.-M., Buckles D.J. 2009. *SAS²: Guide sur la recherche collaboratrice et l'engagement social.* Ottawa : CRDI. 364 p. (Economie Gestion).

Daoudi A., Terranti S., Hammouda R.F., Bédrani S. 2013. Adaptation à la sécheresse en steppe algérienne : le cas des stratégies productives des agropasteurs de Hadj Mechri. *Cahiers d'Agriculture,* 01/07/2013, vol. 22, n. 4, p. 303-310. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.jle.com/fr/revues/agro_biotech/agr/e-docs/00/04/8B/12/article.phtml

Elloumi M. 1994. Les approches systémiques. In : Plaza P. (ed.). *La vulgarisation, composante du développement agricole et rural : actes du séminaire de Grenade*. Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 67-76. (Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 2, n. 4). Séminaire sur la Vulgarisation, Composante du Développement Agricole et Rural, Grenade (Espagne), 1993/11/24-26. [Consulté en Octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/c02-4/94400045.pdf

Huguenin J. 2008. Gestion des prairies amazoniennes contre les adventices en guyane française suivant les conditions biophysiques, les pratiques agricoles, et l'organisation du système pâturé. Thèse de

Doctorat en Agronomie : AgroParisTech (Montpellier). 444 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00005014

Jemaa T., Huguenin J., Najar T. 2012. Place des parcours naturels en steppes et transition des systèmes d'élevage ovin en Tunisie Centrale. In : *Actes du Colloque*. p. 304. 19e Journées 3R : Rencontres, Recherche, Ruminants, INRA, Institut de l'Elevage, Paris (France), décembre 2012. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.journees3r.fr/spip.php?article3537

Kanoun M., Meguellati-Kanoun A., Abdellali-Martini M., Huguenin J., Cherfaoui M.-L., Ouzzane A., Benmebarek A., Maamri F., Fodil S. 2012. Marginalisation de savoir-faire des femmes en milieu éleveurs liée aux changements des sociétés pastorales et à l'altération des ressources naturelles. 33 p. 6. Journées de Rercherche en Sciences Sociales, Toulouse (France), 13-14 décembre 2012. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.sfer.asso.fr/content/download/4225/35319/file/d2_kanoun.pdf

Kanoun M., Huguenin J., Kanoun-Meguellati A., Ziki B. 2013. Facultés d'adaptation des agropasteurs à un contexte d'incertitudes dans la région steppique d'El-Guedid-Djelfa en Algérie. In : *Actes du Colloque*. p. 257-260. 20e Journées 3R : Rencontres, Recherche, Ruminants, INRA, Institut de l'Elevage, Paris (France), décembre 2012. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.journees3r.fr/IMG/pdf/Texte_1_capacite_adaptation_M_Kanoun.pdf

Kayouli C. 2000. *Profil fourrager de la Tunisie***.** Rome : FAO. 22 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/counprof/frenchtrad/Tunisie_fr/tunisia_fr.htm

Landais E., Lhoste P., Milleville P. 1987. Point de vue sur la zootechnie et les systèmes d'élevage tropicaux. *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 23, n. 3-4, p. 421-437. [Consulté en Octobre 2014]. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_4/sci_hum/24938.pdf

Mottet A. 2005. Transformation des systèmes d'élevage depuis 1950 et conséquences pour la dynamique des paysages dans les Pyrénées. Contribution à l'étude du phénomène d'abandon de terres agricoles en montagne à partir de l'exemple de quatre communes des Hautes-Pyrénées. Thèse de Doctorat en Agronomie : INPT-ENSAT, Toulouse (France). 327 p. [Consulté en Octobre 2014]. http://ethesis.inp-toulouse.fr/archive/00000314/

Notes

[1] Ces terres représentent environ 2 % de la superficie totale de la commune et correspondent à des collines formées par une végétation de type Matorral où les sols sont inaptes à l'agriculture.

[2] Ce sont des ayants droits installés dans les villes. Mais le fait d'appartenir à la communauté leur donne le droit d'accès et d'hériter de l'usage des terres de parcours.

[3] Le "**Gdel"** est une forme de clôture pratiquée par les éleveurs et surtout les absentéistes de la steppe pour marquer leur territoire et interdire son exploitation par d'autres ayants droits. Cette forme de clôture a aggravé les risques de dégradation des ressources naturelles (car elle nuit aux mobilités et aux rotations des cheptels). Les éleveurs actifs habitants ruraux, considèrent que cette forme d'appropriation présente des risques de désertification car elle est pratiquée dans un but purement lucratif par une gestion de type minière. En effet, les superficies clôturées sont cultivées en céréales puis louées aux éleveurs de la steppe. Les résultats du projet SAGA ont montré que cette nouvelle occupation des sols de parcours steppiques constitue un facteur important qui a contribué à la délocalisation des systèmes d'élevage dromadaires et leur concentration sur les territoires présahariens.

[4] Les terres de parcours sont en général la propriété de l'Etat. La mise en culture des parcours et la pratique du Gdel (forme sociale pour marquer le territoire) sont des mécanismes d'appropriation illicites (sur le plan du droit) adoptés (émergences de nouveaux usages) par les membres de la tribu pour s'approprier (sans acte de propriété) le territoire occupé. Aujourd'hui, ces pratiques sont à l'origine de conflits entre les membres de la tribu. Les conflits fonciers sont plus intenses durant les périodes de labours (octobre-décembre).

[5] Ces dernières années, la culture de l'olivier tend à devenir dominante dans les territoires steppiques.

[6] Accession à la propriété foncière agricole (APFA).

[7] CALPI (Comité d'assistance de localisation pour la promotion de l'investissement) : Ce projet a concerné l'attribution des terres de parcours à des personnes étrangères à la tribu pour la création d'exploitations arboricoles.

[8] L'effectif ovin algérien de 10 millions de têtes en 1975-1977, a atteint actuellement plus de 21 millions (MADR, 2012).

[9] Les membres de la communauté sont en effet favorisés quant à la location de ces périmètres de plantations pastorales. Il est à préciser que l'exploitation de ces périmètres est soumise à une redevance (2000 dinars/ha pour les plantations à base d'Atriplex et 1000 dinars/ ha pour les mises en défens). Certains membres (ne possédant de cheptel) et en accord officieux avec certaines autorités locales, relouent ces périmètres à des éleveurs transhumants à des prix élevés. Bien entendu, ces prix sont fonction des conditions climatiques et de la productivité des parcours aménagés.

[10] Le HCDS (Haut-Commissariat au Développement de la Steppe) préconise en effet 10 hectares pour satisfaire les besoins alimentaires d'une unité zootechnique (brebis suitée) (**UZ)**. Ce ratio révèle bien le degré de dégradation et la diminution de la superficie des parcours au niveau de la commune.

Intérêts et enjeux autour de la privatisation du foncier steppique : Cas des M'khalif de Bennana

Adel Moulaï

Université de Laghouat

Boualem Bouammar

Université d'Ouargla

Résumé. La steppe et les ressources naturelles qu'elle recèle sont des facteurs de production vitaux pour le système d'élevage et les communautés pastorales. D'où ce lien particulièrement fort entre la terre et la communauté pastorale. Cependant, ces territoires ont connu de grandes ruptures foncières, depuis les années 70, aboutissant tout d'abord à une nationalisation, puis à une privatisation des terres tribales de la steppe. Ces politiques foncières visaient également la sédentarisation des populations nomades, dans des villages socialistes créés *ex nihilo*. Le cas du village socialiste de Bennana, objet de cette étude, en est un parfait exemple. Le présent article retrace les difficultés et les enjeux auxquels sont confrontés les éleveurs qui se trouvent entourés par des exploitations agricoles qui ont émergé suite à la privatisation des parcours. Le développement de l'agriculture a limité l'accès aux pâtures et l'alimentation gratuite qu'offrait jusqu'alors la steppe. De plus, faute de moyens de transport, leur déplacement vers d'autres territoires est rendu très difficile. Contraints d'abandonner leur activité d'élevage, les petits et les moyens éleveurs se trouvent dans une situation de paupérisation extrême. A cela s'ajoutent des phénomènes de désertification et de détérioration du cadre de vie, marquant ainsi, une rupture définitive du rapport qu'avaient ces populations avec leur territoire.

Mots-clés. Privatisation des parcours – steppe – régulation foncière – élevage.

Title. Interests and issues around the privatization of the steppe: Case of Bennana M'khalif

Abstract. *Steppe and the natural resources it contains are vital production factors for livestock breeding systems and for pastoral communities, which explains the particularly strong link between the land and the pastoral community. However, these territories have undergone major changes since the 1970s, firstly nationalization, and then privatization of tribal lands in the steppe. These land policies also involved the settlement of nomads in socialist villages created ex nihilo. Bennana socialist village is a case that perfectly illustrates this phenomenon. The aim of this study was to understand the difficulties and challenges facing stockbreeders, who find themselves surrounded by agricultural holdings favoured by the privatization of steppe rangelands, which limits access to pastures and to the free forage previously provided by the steppe. Furthermore, their movement to other territories is made difficult by the lack of transport. Forced to abandon breeding, small and medium scale stockbreeders find themselves in a situation of extreme poverty. Added to this, the desertification and deterioration of their living conditions marks a definitive rupture between these populations and their territory.*

Keywords. *Rangelands Privatization - steppe - land regulation – breeding.*

Introduction

La crise du nomadisme dans le monde est le résultat d'un processus cumulatif, qui a affecté les différentes composantes du pastoralisme, qui porte à la fois sur l'organisation sociale (régression des organisations coutumières, mode de vie), sur l'économie (rentabilité, concurrence, développement d'activités extra-agricoles) et sur les écosystèmes (changement climatique, sécheresse récurrente, surpâturage, désertification).

On retrouve cette même tendance en Algérie, particulièrement durant la période coloniale, où des grands changements agraires ont été opérés et ont bouleversé la société nomade (Bessaoud, 2013 ; Boukhobza, 1989 ; Ben Hounet, 2013). La colonisation française s'accaparait des terres pour permettre aux colons de s'implanter. L'Algérie « utile » s'est installée sur les meilleures terres et il a été constitué de grandes propriétés et des propriétés latifundiaires (Ageron, 1979 in Bessaoud, 1999). Il en a résulté, le développement d'une agriculture coloniale dans les zones telliennes et des hauts plateaux, ce qui a réduit considérablement l'aire d'extension de l'élevage ovin et du coup le système d'élevage lui-même basé sur la transhumance. Car l'élevage ovin se réalisait aussi sur d'autres espaces, au-delà de la zone steppique, ce qui permettait de préserver l'écosystème, à travers deux périodes de transhumance. La première, appelée ***achaba***, consistait à remonter les troupeaux dans les zones telliennes, vers un pacage valorisant les sous-produits de l'agriculture, sur les chaumes et les pailles des terres céréalières pendant les 3 à 4 mois de l'été ; la seconde, appelée ***azaba***, conduisait les pasteurs et leur cheptel vers les piémonts nord de l'Atlas saharien pendant les 3 mois de l'hiver. Ces migrations saisonnières entre différents domaines bioclimatiques induisaient une optimisation de l'utilisation des ressources naturelles et, de ce fait, des parcours steppiques (Boukhobza, 1982 ; Berchiche *et al.,* 1994 ; Bedrani, 1996).

La rupture de cette migration saisonnière marque le déclin du nomadisme comme activité séculaire se traduisant par des déplacements de plus en plus courts. Et le climat d'insécurité engendré par le déclenchement de la guerre de libération nationale, accélérera cette tendance.

Ce sont ces ruptures qui ont entraîné de fortes densités démographiques et les déséquilibres entre les formes sociales d'organisation et le milieu naturel (Bessaoud, 1999). Les campagnes algériennes, notamment les zones steppiques, étaient les plus marquées par les maux du sous-développement. Ce qui incita le jeune État algérien indépendant, à intervenir massivement sur ces territoires.

Dès l'indépendance de l'Algérie en 1962, le foncier a fait l'objet de diverses réorganisations dont les conséquences sur l'occupation du sol et la dynamique humaine et animale ont été importantes. Cependant, les régions steppiques ne furent directement concernées par ces réorganisations qu'à la suite de l'intervention des pouvoirs publics qui a abouti à : la révolution agraire et la nationalisation des terres *arch* par l'État dans le cadre du Code pastoral en 1971 ; la privatisation des terres *arch* dans le cadre de la loi relative à l'accès à la propriété foncière agricole (APFA) en 1983 ; et enfin, à la mise en valeur des terres par le biais de la concession (MVTC) en 1997.

Ces ruptures et ces bouleversements induits d'une part par la colonisation, et d'autre part par les mesures prises par l'Algérie indépendante, ont conduit le système d'élevage traditionnel à une crise profonde dont on peut résumer les mutations par :

- régression des organisations coutumières ;
- régression de la mobilité des éleveurs ;
- promotion de l'agriculture par le biais de la mise en valeur individuelle ;
- transformation de la conduite alimentaire des troupeaux ;
- forte connexion aux marchés nationaux ;
- prolétarisation des petits et des moyens éleveurs ;
- développement des inégalités sociales.

En effet, la steppe connaît aujourd'hui une révolution silencieuse (Bourbouze, 2000). Cette révolution, qui touche à la fois l'élevage et l'agriculture, est caractérisée par la motorisation et la mécanisation des emblavures et de la moisson, l'introduction de camions pour le transport des animaux, des camionnettes pour le transport de l'orge, des aliments concentrés pour le bétail et des citernes d'eau pour leur abreuvement.

A travers un cas d'étude dans la région steppique de Bennana, le présent travail tente d'analyser l'impact de la privatisation du foncier steppique sur les systèmes de production. Notre étude s'inscrit dans le cadre d'une problématique générale de la privatisation du foncier et de la rupture du lien qui existait auparavant entre les éleveurs et leur territoire steppique. Nous nous interrogeons pour savoir dans quelle mesure la privatisation des parcours offre de meilleures perspectives aux éleveurs ? Particulièrement pour les petits et les moyens éleveurs. A cet effet, nous avons mené une enquête à la fin de la campagne agricole 2010/2011, auprès d'une trentaine d'éleveurs, d'agro-éleveurs et d'agriculteurs au niveau du village agropastoral de Bennana dans la wilaya de Laghouat.

I – La zone d'étude. Le village socialiste agro-pastoral de Bennana

Le village agropastoral de Bennana a été créé dans le cadre de la mise en œuvre de la révolution agraire dite « politique de 1000 villages socialistes » en 1986. Il est situé au pied de l'Atlas saharien, à 40 km au nord du chef-lieu de la wilaya de Laghouat et à trois kilomètres au nord de la commune de Sidi Makhlouf, à laquelle le village est rattaché administrativement. L'espace communal s'étend sur une superficie de 1 420 km² et abrite une population estimée à 12 330 habitants, dont 1 290 habitants résident au niveau du village socialiste de Bennana. Ce dernier est constitué de 204 habitations (RGPH, 2008). Sur le plan ethnique, les habitants de la commune de Sidi Makhlouf et ceux du village appartiennent majoritairement à la tribu des *M'khalif*.

Le climat est de type aride, la pluviométrie qui avoisine les 180 mm/an est marquée par une irrégularité et une forte évaporation ce qui explique la faiblesse des ressources hydriques superficielles. Les hivers sont caractérisés par des gelées blanches et les étés par une forte chaleur accompagnée de vents de sable.

De manière générale, la wilaya de Laghouat[1] et plus particulièrement, la commune de Sidi Makhlouf sont des zones essentiellement pastorales, puisque plus de 73% du territoire de la wilaya est constitué d'une zone de parcours ; au niveau de la commune de Sidi Makhlouf, les parcours avoisinent les 112 554 ha sur une superficie totale de la commune de 142 000 ha, soit 80% du territoire communal (DSA, 2010), où l'élevage ovin est dominant, et représente la principale activité économique.

Selon les statistiques de la DSA (2010), la SAU au niveau de la wilaya de Laghouat est estimée à 73 013 ha (dont 42,20% est irriguée) et couvre 29,14% du territoire de la wilaya. L'agriculture est dominée par les cultures céréalières (44% de la SAU), suivie par les cultures fourragères (25% de la SAU), le maraîchage (18% de la SAU) et enfin l'arboriculture (13% de la SAU). Sidi Makhlouf, avec une SAU de l'ordre de 5 710 ha (dont 63,36% est irriguée) et couvrant 4,02% du territoire de la commune, suit presque la même tendance agricole observée à l'échelle de la wilaya : une prédominance des cultures céréalières (42% de la SAU) et fourragères (22,35% de la SAU), suivie par l'arboriculture (24% de la SAU) et enfin le maraîchage (11% de la SAU).

II – Bref historique des réformes foncières en milieu steppique et de leur impact à l'échelle locale

Après avoir travaillé au renforcement de l'État et au démarrage d'une industrie moderne, le pouvoir « révolutionnaire » algérien va concentrer ses efforts à partir de 1971 sur le secteur agricole par le lancement de la Révolution Agraire. La promulgation de la révolution agraire en 1971 va aboutir progressivement à une mainmise de l'État sur l'essentiel du potentiel agricole du pays, et affectera également l'ensemble de l'espace steppique[2]. Il s'agit en particulier de l'intégration des terres collectives « *arch* » au domaine privé de l'État. C'est un transfert de la

propriété des tribus vers l'État. A l'instar des autres régions steppiques, toutes les terres de parcours au niveau de la commune de Sidi Makhlouf ont été nationalisées.

En plus d'actions sur les structures foncières et sur l'organisation de la production, la Révolution Agraire inscrit aussi à son programme une action directe sur l'habitat rural. Ainsi, la politique mise en œuvre dans ce but consiste en la création de mille villages socialistes (Ripault-Megerand, 1976). La construction de ces derniers visait à reloger les fellahs et les paysans démunis. L'objectif affiché était la promotion socioculturelle des masses rurales par l'éducation et l'amélioration des conditions de vie.

C'est dans cet objectif qu'au niveau de la commune de Sidi Makhlouf, le village socialiste agro-pastoral de Bennana fut créé *ex nihilo* en 1986. Bergers, éleveurs et agro-éleveurs sont invités par l'APC[3] de Sidi Makhlouf à déposer leurs dossiers afin de bénéficier de logements ruraux. Ainsi, 204 ménages, majoritairement des semi-nomades de la région, ont été retenus et ont pris possession de leur habitat la même année. Le village dispose d'équipements urbains modernes (raccordement au réseau électrique et AEP[4], école primaire, salle de soins, mosquée et commerces). Ces mesures de sédentarisation devaient améliorer le niveau de vie des nomades et des semi-nomades, en leur offrant diverses commodités de la ville en plein milieu rural (scolarisation des enfants, électrification, soins, eau...). Cette sédentarisation visait à obtenir l'adhésion des populations pastorales au projet de construction de l'unité nationale et à la consolidation de l'autorité de l'État national moderne (Abaab et Genin, 2004). Outre cette volonté politique, l'Algérie et dans sa lutte pour l'édification socialiste, voyait dans le nomadisme un obstacle à l'instruction et au progrès. De manière générale, les villages socialistes étaient à la fois acculturateurs et créateurs. Acculturateurs, parce qu'ils incitaient les nomades à une sédentarisation forcée bouleversant ainsi leurs rapport et mode de vie ancestraux. Créateurs, car ils édifiaient des villages modernes avec de nouveaux rapports dans la campagne, à l'image de la ville.

A partir des années quatre-vingt, et dans un contexte national où l'on observe une baisse des revenus de l'État et des difficultés à faire face à des importations de denrées alimentaires suite à la chute du prix du pétrole, de nouvelles réformes foncières ont été mises en place dans le but d'entreprendre une transition vers un système foncier privatif dont la plus importante est la loi de 1983 portant accession à la propriété foncière (APFA). Cette loi autorise, entre autres, l'attribution à titre privé des terres collectives en zones steppiques ou sahariennes en vue de leur mise en valeur agricole (Abaab et Genin, 2004). L'État procéda à une refonte radicale de sa politique en amorçant la privatisation des terres publiques afin d'améliorer sa production agricole par le biais de l'augmentation de la SAU. Il en résulte l'impulsion de l'agriculture en plein parcours steppique, jadis réservé aux pâturages. Il faut dire aussi que le contexte international, encouragé notamment par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, était favorable à ces processus de privatisation[5].

Ainsi, près de 5 000 ha de parcours steppiques au niveau de la commune de Sidi Makhlouf et 1 700 ha de parcours tout autour du village socialiste de Bennana ont été mis en culture. Cette initiative contraignait un bon nombre d'éleveurs à se retrancher vers les espaces de pâturage, autour de leur habitat fixe.

Les années quatre-vingt-dix furent caractérisées par la mise en valeur des terres par le biais de la concession (MVTC). C'est un dispositif qui, contrairement au premier (APFA), est basé sur le principe de concession, et à titre onéreux ; la participation des concessionnaires, à titre individuel et collectif, devra couvrir au moins 30 % de la valeur des investissements. Mais, en réalité, l'État a pris en charge la totalité des investissements sans participation aucune des concessionnaires (Oubraham, 2009). Une Entreprise Publique Economique (EPE), dénommée Générale des Concessions Agricoles (GCA), est chargée de gérer, pour le compte de l'État, le programme de mise en valeur des terres par la concession.

En effet, l'Algérie sort d'une période d'application du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et de tension politico-sécuritaire qui a marqué profondément la société. Il était impératif de réfléchir, à la fin des années quatre-vingt-dix, à une stratégie qui permettait l'amélioration des conditions de vie de la population rurale et la réduction du chômage tout en améliorant le niveau de la sécurité alimentaire (Moulaï et Harrane, 2009). Le programme de Mise en valeur des Terres par le biais de la Concession (MEVTC), créé et mis en place en 1998, s'inscrit largement dans cette optique (Oubraham, 2009). Ainsi, les objectifs visés par la mise en valeur, à travers le territoire national, s'articulent autour de deux points essentiels, à savoir, l'extension de la SAU à hauteur de 600 000 ha et la création de 500 000 emplois permanents (Oubraham et Moulaï, 2010).

Au niveau de la wilaya de Laghouat, 12 681 hectares de mise en valeur ont été inscrits touchant plus de 2 474 concessionnaires bénéficiaires, et une enveloppe financière de plus de 3,5 milliards de Dinars (DA) a été allouée à ce projet. Dans la commune de Sidi Makhlouf, 850 ha de terres vont être mis en valeur tout autour du village. De plus, dans le cadre de la circulaire interministérielle *n° 108 du 23 février 2011* portant création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevage, plus de 3 000 ha ont été proposés pour la mise en valeur agricole dans la même région[6].

III- La méthode. Des enquêtes de terrain

L'enquête dont nous rapportons ici les résultats et analyses a été menée dans le village socialiste de Bennana, de fin juillet à mi-août 2011. Notre enquête n'a pu toucher que trente éleveurs, agro-éleveurs et agriculteurs sur un total de quatre-vingt-quinze (éleveurs/agro-éleveurs/agriculteurs) qui résident au village[7]. Ainsi, notre échantillon est plutôt qualitatif et repose sur un travail d'investigation afin d'observer, de décrire et d'expliquer une réalité dans un contexte local.

Dans un premier temps, nous avons mené des enquêtes exploratoires qui nous ont fourni une série d'informations plus qualitatives que quantitatives. C'est à partir des données cumulées au cours de la pré-enquête que nous avons établi notre questionnaire. Ce dernier est scindé en cinq parties : identification de l'enquêté (qui devait nous permettre de caractériser l'enquêté) ; mode d'accès à la terre (APFA ou MVTC) ; fonctionnement des unités de production (agricoles et d'élevage) ; adaptation aux changements (liés à la privatisation des terres) ; et enfin gestions des conflits (entre agriculteurs et éleveurs).

De plus, des entretiens semi-directifs ont été effectués avec le subdivisionnaire de la Direction des Services Agricoles de Sidi Makhlouf, l'Adjoint au-Maire de la commune de Sidi Makhlouf, un membre de la *Djamaa* de la tribu des *Mkhalif*, et le Président de la chambre de l'agriculture de la wilaya de Laghouat (CAW).

Cependant nous nous sommes heurtés à plusieurs difficultés; principalement : trouver une liste d'éleveurs du village, des données statistiques contradictoires entre le niveau communal et le chef-lieu de la wilaya, voire des données inexistantes !

Faute de disposer d'une liste d'éleveurs et/ou d'agriculteurs du village de Bennana, nous avons eu recours à un guide, qui nous a introduits auprès d'éleveurs, d'agro-éleveurs, d'agriculteurs et de bergers de manière aléatoire.

Nous nous sommes basés sur les estimations du chef du village établi à Bennana depuis sa création, à l'adjoint au-maire, qui travaille à l'APC de Sidi Makhlouf depuis 1979, et au chef de la *Djamaa.* Le croisement systématique de ces données avec les informations recueillis auprès des enquêtés nous a permis de mieux cerner les points qui nous intéressent.

La population enquêtée est formée majoritairement d'éleveurs (40%), dont 15% se déclarent éleveurs pluriactifs ; de 15% d'agriculteurs, dont 10% se déclarent agriculteurs pluriactifs ; de 20% d'agro-éleveurs ; de 10% de bergers ; de 10% sans emploi (anciens éleveurs ou bergers) ; et 5% ayant changé d'activité (anciens éleveurs).

IV- Résultats

1. Situation précaire des petits et des moyens éleveurs

Nous avons procédé à une comparaison[8] de la situation des éleveurs en 1985 (c'est-à-dire juste avant leur installation au village) et en 2011. Ces mêmes dates correspondent à la période avant et après les réformes agraires (APFA et MVTC) dans la région. Cette comparaison nous a permis de faire une typologie des éleveurs en fonction de la taille du cheptel.

Il ressort de cette comparaison que les enquêtés possédaient au total 2 690 têtes d'ovins en 1985, soit une moyenne de près de 90 têtes d'ovins/éleveur. Une typologie des éleveurs en fonction de l'effectif du cheptel en 1985 nous a permis de constater une dominance de la classe des moyens éleveurs (50 -150 de têtes d'ovins), qui représente 46,7% des enquêtés, suivie par la classe des petits éleveurs (<50 têtes), qui représente 36,7% des enquêtés et enfin la classe des gros éleveurs (>150 têtes) avec 16,6% des enquêtés.

En 2011, soit une vingtaine d'années plus tard, la taille du cheptel a été considérablement réduite, une baisse de plus de 77%. On estime aujourd'hui le cheptel à quelque 593 têtes d'ovins, avec une moyenne de 32,94 têtes d'ovins/éleveur.

Cette forte décapitalisation a été amorcée à partir de 1988, avant d'atteindre son maximum entre 1991 et 1992, période qui coïncide avec la mise en œuvre de la l'APFA dans la région, puis elle se stabilise à partir de 2001. Cette baisse s'est accompagnée d'une prédominance de la classe des petits éleveurs, qui représente près de 80% des enquêtés et détient 17,20% du cheptel, suivie de la classe des moyens éleveurs (13,36 %), qui détient 28,67% du cheptel, et enfin, la classe des gros éleveurs, qui ne représente que 6,66 % mais possède 54,13% du cheptel.

La décapitalisation trouve son origine (selon les enquêtés) dans une difficulté d'accès aux parcours autour du village (64%), et des cycles de sécheresse récurrents (32%) et de plus en plus longs. Enfin, d'autres raisons sont également à relever, tel l'aspect sécuritaire (4%), ce qui va dans le sens des conclusions auxquelles ont abouti les travaux de Benidir *et al.* (2008), qui ont relevé que le système d'élevage sédentaire est basé sur l'alimentation du cheptel par les ressources situées à proximité de l'habitat fixe et sur les produits de l'agriculture.

En fonction de cette typologie (petits, moyens et gros éleveurs), nous avons cherché à comprendre la stratégie de production de chaque catégorie. Ainsi, les petits éleveurs (de moins de 50 têtes) enquêtés sont sans terre, ne pratiquent pas la grande transhumance et se déplacent exclusivement sur les parcours situés dans un rayon limité autour du village. Le déplacement de leur troupeau se fait à pied sur des courtes distances. Les petits éleveurs se trouvent dans une situation précaire et sont doublement pénalisés : ils se sont sédentarisés et ne trouvent plus autour de leur habitat des pâtures pour le cheptel d'une part, et ils ne disposent pas de terres agricoles d'autre part. Pour s'en sortir, ils trouvent des solutions dans la pluriactivité (gardiennage dans des établissements publics), ce qui leur permet d'acquérir un minimum de stock d'orge ou de louer des chaumes dans les exploitations agricoles de la région. D'autres n'hésitent pas à défricher les parcours steppiques, en toute illégalité, pour développer des cultures céréalières, à base d'orge essentiellement. Les petits éleveurs gèrent leurs troupeaux en faire-valoir direct (équivalent 1 UTA).

Pour les moyens éleveurs (50-100 têtes), on distingue les moyens éleveurs avec terres agricoles (12,35% du total des moyens éleveurs) des moyens éleveurs sans terres. Les premiers, pratiquent la céréaliculture fourragère. Ils sont dans une logique d'agropastoralisme et s'en sortent plutôt bien. L'agriculture leur permet de pallier les périodes de disette et la faible production fourragère autour de leur habitat fixe. Quant aux seconds, plus nombreux (87,65%), ils sont dans une situation précaire, identique à celle des petits éleveurs.

Enfin, les gros éleveurs (plus de 150 têtes) représentent un genre de complexe familial de production (le père et ses fils). Grâce à ce complexe familial, ils disposent de terres agricoles (soit le père, soit le fils, soit les deux). Ce regroupement foncier est nécessaire au regard des besoins du cheptel. L'agriculture est essentiellement tournée vers les besoins de l'élevage, mais elle est associée également à l'arboriculture fruitière, en tant que culture de rente. Les troupeaux pratiquent rarement la transhumance double (*achaba-azaba*), seuls 5,9% d'entre eux y ont recours dans le cas d'une sécheresse récurrente dans la région. Cependant, les gros éleveurs n'hésitent pas à s'accaparer d'autres terrains à des fins agricoles pour sécuriser l'approvisionnement de leur troupeau. En effet, le rayon de pâturage du troupeau est beaucoup plus étendu que pour les autres catégories, grâce aux camions et aux citernes d'eau dont ils disposent. Ils n'hésitent pas à investir (et à défricher parfois) de manière régulière sur un rayon qui peut aller jusqu'à 200 km autour du village, grâce à leur réseau d'influence et leur position sociale au sein de la tribu. Cependant, aux yeux de la Direction des Services Agricoles (DSA) et de la Subdivision des forêts, il demeure toujours un terrain du domaine privé de l'État. Ces entrepreneurs de l'élevage sont des sédentaires, le troupeau est confié à un berger (ou berger-éleveur, qui garde son propre troupeau avec celui du propriétaire). C'est le faire valoir indirect qui prime dans cette catégorie d'éleveurs. Il est fréquent de rencontrer la pluriactivité dans ce complexe familial. Le caractère distinctif de cette catégorie est sans doute qu'elle détient des capitaux et qu'elle investit massivement dans l'élevage et l'agriculture. La terre, l'ovin et le capital deviennent de plus en plus des facteurs déterminants d'une nouvelle rationalité entrepreneuriale. Les gros éleveurs innovent en matière d'élevage, comparés aux autres catégories. Ils pratiquent à la fois l'élevage naisseur (reproduction) et l'élevage de finition (engraissement). Ce dernier, exige des capitaux, un savoir-faire et une forte interconnexion avec les marchés (local et national) qui sont, ici, la finalité première.

Les bergers sont généralement des bergers-éleveurs, ils disposent d'un petit troupeau, en moyenne une quinzaine de têtes, pris en charge par les gros éleveurs. Le berger est un salarié, son troupeau est également destiné au marché, mais sa finalité première est la subsistance.

Au niveau de la commune de Sidi Makhlouf, on estime que l'agriculture s'est accaparée officiellement 5,10% des parcours, durant ces 25 dernières années. Mais la difficulté réside dans le fait que ces périmètres sont concentrés tout autour du village, rendant à la fois le passage et l'accès difficile aux pâturages, qui sont déjà dégradés par le défrichement et la mise en culture officieuse et anarchique. De plus, les cycles de sècheresse conjugués à la levée des subventions à l'orge ont contribué de manière importante à la flambée des prix d'aliments de bétail. Ceci fragilise davantage les éleveurs sans terre et la durabilité de leur système de production. Les petits et les moyens éleveurs sans terre sont durement touchés, et peu de perspectives s'offrent à eux. Les plus chanceux ont migré à la recherche de travail (berger chez les gros éleveurs, agent de gardiennage,…etc.), vers les villes de Sidi Makhlouf, Laghouat (à 45 km au sud) et Djelfa (à 65 km au nord), mais la plupart sont au chômage ou perçoivent une pension en guise de retraite anticipée, qui les maintient à peine en survie. Notre enquête révèle que 15% des enquêtés ont dû abandonner définitivement l'élevage.

2. Maintien difficile des exploitations agricoles à Bennana

A. Le programme de l'APFA : impulsion de l'agriculture en pleine steppe

Au niveau de la commune de Sidi Makhlouf, on est passé de la quasi-inexistence de l'agriculture à une SAU de plus de 4900 ha à la fin des années 1990. En effet, avant 1986[9], seuls 681 ha[10] de terres tribales, situées essentiellement sur des lits d'oued et des Dayas, ont été mis en friches par des familles *M'khalif* et ont été tolérés par l'Administration.

Le foncier au niveau communal a fait l'objet de toutes les convoitises, une soixantaine de périmètres irrigués seront lancés. Le premier périmètre, « *Ragues* », a été mis en place fin 1986, avec ses 900 ha et 171 bénéficiaires, suivi en 1987 par le périmètre de « *Choucha* » avec 190 ha et 64 bénéficiaires, puis par le périmètre de « *Maadher* » avec 131 ha et 26 bénéficiaires, etc. Au total, 1 170 exploitations agricoles ont été créées sur 4 860 ha de terres de parcours au niveau de la commune, à tel point que le village socialiste de Bennana a été encerclé par plus de 1 700 ha et près de 390 exploitations agricoles (cf. annexes Fig. 1 et 2).

Cette privatisation des parcours n'a pas bénéficié à une grande majorité des éleveurs qui avaient des droits d'accès collectifs sur ces mêmes terres. En effet, notre enquête montre que seuls 30% des enquêtés ont bénéficié de terres agricoles dans la cadre de l'APFA. Ces bénéficiaires sont très hétéroclites (médecins, enseignants, gendarmes, retraités…) et 25% d'entre eux ne sont pas originaires de la région (du Nord et de l'Ouest du pays).

Les enquêtés affirment (60% d'entre eux) qu'avant de s'installer au village, ils cultivaient des terres tribales « *arch* » que leurs familles avaient l'habitude de mettre en culture, essentiellement du blé et de l'orge. Une partie de ces terres a été attribuée à d'autres personnes (bénéficiaires de l'APFA).

L'analyse de la structure foncière des enquêtés disposant de terres agricoles tribales (avant leur installation au village) montre une dominance de la moyenne exploitation (10 -50 ha) qui couvrait 46,2% de la SAU[11], alors que la petite exploitation (<10 ha) couvrait 30,8% de la SAU. Quant à la grande exploitation (>50 ha), elle ne couvrait que 23% de la SAU.

Cependant, une fois installés au village, 66,6% de ces éleveurs et agro-éleveurs affirment que leurs terres ont été nationalisées par l'État et distribuées à d'autres bénéficiaires dans le cadre de l'APFA ou de la MVTC[12], alors qu'en même temps, ils n'ont pas été attributaires des terrains agricoles (ni dans le cadre de l'APFA ni dans le cadre de la MVTC), comme il leur a été promis.

Cette privatisation des terres s'est accompagnée de l'émiettement de la structure foncière au niveau de la commune où la petite exploitation (<10 ha) est dominante : elle représentait plus de 98% des exploitations agricoles et couvrait 95,83% de la SAU. La parcellarisation ne répond à aucun critère de durabilité, mais elle a été plutôt une façon de satisfaire une masse de population[13], dont l'objectif n'est pas forcément la mise en valeur des terres. Ce qui explique un taux d'abandon important. Selon un recensement de 2010, effectué par la Subdivision Agricole de Sidi Makhlouf, 45,11% des bénéficiaires disposent d'un acte de propriété, 25,89% disposent d'un arrêté d'exploitation et 5,55% ont un arrêté provisoire. Ce même rapport indique que 23,45% des bénéficiaires ne disposeraient plus d'arrêté d'exploitation, car ces derniers n'ont pas déposé de demande de régularisation.

Les exploitations agricoles créées dans le cadre de l'APFA sont des exploitations agricoles privées, conduites en général en irriguées et pratiquant essentiellement de la céréaliculture

fourragère (64,32% de la SAU), en raison de la demande locale et du soutien de l'État à cette spéculation[14] . L'arboriculture fruitière est pratiquée en tant que culture de rente, elle représente 24% de la SAU. Cependant, la SAU des cultures maraîchères est relativement faible (11% de la SAU) en raison des besoins importants en eau.

B. La mise en valeur par la concession : l'agriculture… une alternative au chômage

La Générale des Concessions Agricoles (GCA) lance trois périmètres d'une superficie totale de 850 ha, au niveau de la commune de Sidi Makhlouf (dont deux autour du village de Bennana) : Périmètre de « *Zaida* » (150 ha), de « *Bennana* » (350 ha) et de « *Hayhaya* » (350 ha). Chaque attributaire a bénéficié de 5 ha de terre et d'un arrêté de jouissance de 99 ans. Actuellement, la structure foncière de la commune se présente comme suit :

- la très petite exploitation (<5ha) représente 48,66% des exploitations totales et couvre 36,35% de la SAU ;
- la petite exploitation (5-10 ha) représente 50,29% des exploitations totales et couvre 60,09% de la SAU ;
- la moyenne exploitation (10-20 ha) représente 0,81% des exploitations totales et couvre 2,27% de la SAU ;
- la grande exploitation (>20 ha) représente 0,22% des exploitations totales et couvre 1,25% de la SAU.

Le premier constat que l'on peut faire, c'est la poursuite de l'émiettement de la structure foncière ; bien que la SAU ait augmenté et atteigne aujourd'hui les 5 700 ha, la petite exploitation (<10 ha) est dominante, elle représente 98,95% des exploitations agricoles totales et couvre 96,44% de la SAU. Pour le second constat, la population attributaire de la mise en valeur est dominée par des chômeurs. Selon un responsable de la Subdivision Agricole de Sidi Makhlouf, il s'agissait à la fois d'extraire du chômage, et de ses effets dévastateurs, une population durement affectée par la crise économique que traversait l'Algérie durant les années 1990, et de satisfaire un maximum de personnes. D'où la décision de la parcellarisation de 5 hectares des périmètres. Ainsi, sur les 177 attributaires de la mise en valeur, 93 attributaires étaient sans emploi[15], ce qui représentait prés de 52,54% du total des attributaires. Le reste des attributaires était constitué d'une population hétérogène : employés (15,25%), entrepreneurs (14,12%), commerçants (9,60%), éleveurs (6,21%), médecins (1,13%) et militaires (1,13%).

La dominance des petites exploitations soulève inévitablement les questions de la durabilité de l'agriculture dans les zones arides. Ce point constitue l'objet de la section suivante.

C. Durabilité des exploitations agricoles de la région : le constat

Ce vaste programme (APFA et MVTC) dont a bénéficié la commune de Sidi Makhlouf, a abouti à la mise en valeur de 5 750 ha sur des terres de parcours et ayant touché plus de 1 347 attributaires (1 170 attributaires de l'APFA et 177 concessionnaires de la MVTC), il ne reste aujourd'hui que 150 agriculteurs, dont 27 résidant au village socialiste de Bennana (6 ont été enquêtés).

L'agriculture en zones marginales nécessite de gros investissements et une mobilisation importante des ressources hydriques. Ces deux éléments font défaut à nos enquêtés attributaires, sans parler de l'émiettement de la structure foncière qui rend l'innovation et l'amortissement des investissements difficile, notamment au regard du système de production dominant (céréale-fourrage-élevage).

Parler de durabilité de système de production dans un contexte d'aridité passe nécessairement par la disponibilité des ressources hydriques, car aucune agriculture n'est possible en zone aride sans apport d'eau. Quand on avance le chiffre de 1 347 attributaires au niveau de la commune, cela évoque inévitablement le nombre de puits et/ou forages qui accompagnent ces attributions. En effet, si 1347 parcelles sont attribuées, cela veut dire que 1 347 demandes d'autorisation de fonçage de puits ou de forages sont adressées à la Direction de l'hydraulique. Et quand on sait que les services d'hydraulique représentent l'un des maillons de toute la politique de mise en valeur, toutes les demandes d'autorisation seront acceptées. Il apparaît incontestablement que le nombre d'exploitations agricoles attribuées dans le cadre de l'APFA et la MVTC est important, engendrant ainsi une surexploitation des nappes phréatiques, qui sont pratiquement les seules ressources hydriques dans ces zones.

Concrètement, 72% des enquêtés affirment qu'ils n'arrivent plus à irriguer convenablement leur exploitation en raison de la multiplication de puits/forages dans la région (ce que l'on désigne par : phénomène d'interférence). Les céréales ont besoin d'eau, précisément à la fin du printemps et au début de l'été. Or, à cette période, l'évaporation bat son plein, et le besoin en eau se fait cruellement ressentir. De même, le développement d'autres cultures de rente (arboriculture fruitière et cultures maraichères) est fonction de la disponibilité de ressources hydriques. De plus, le déficit en eau agit négativement sur les rendements de la céréaliculture, et les agro-éleveurs sont les plus affectés. Car leur élevage dépend en partie des rendements agricoles. Cette situation les contraint à défricher d'autres terres lointaines afin de sécuriser l'approvisionnement alimentaire de leur troupeau par le biais de l'extension de la SAU et non de sa productivité.

Le Bureau National d'Etudes pour le Développement Rural (BNEDER, 2006) affirme que la steppe n'est pas un territoire intéressant pour y développer l'agriculture**,** puisqu'il n'y a pas assez de ressources en eau (pluviométrie ou souterraine) et qu'au contraire le développement de ce potentiel à terme va nuire au précédent, en risquant fortement d'induire un phénomène de désertification. Cependant, on assiste encore à la mise en place de programmes de mise en valeur sans tenir compte des ressources hydriques mobilisables (Programme *Ettahadi* par exemple).

Cela peut expliquer le fait que ces terres sont souvent abandonnées, et parfois vendues ou louées à des étrangers à la région (détenant le capital et/ou le savoir-faire)[16]. Les exploitations abandonnées, bien après avoir détruit tout leur couvert végétal spontané, sont laissées nues et subissent les effets des érosions éolienne et hydrique, renforçant ainsi le processus de désertification déjà très avancé (Abdelguerfi et Laouar, 1997).

Toutefois, si des exploitations sont abandonnées, ce n'est pas pour autant que les propriétaires abandonnent leur droit de propriété. Car la propriété d'une terre agricole acquise dans le cadre de l'APFA ou de la mise en valeur par la concession (MVTC), est souvent perçue comme une forme de « garantie d'accès » aux divers soutiens qu'offre l'État aux agriculteurs (crédits de campagne, emprunts bonifiés, effacement des dettes, etc.), qu'ils utilisent dans d'autres secteurs plus rentables (bâtiment et travaux publics, commerces etc.).

Ce qui nous conduit à poser une question sur la pertinence du choix des attributaires. Ce choix répond-il réellement à la durabilité des systèmes de production, dans le sens où ce choix porte sur des attributaires qualifiés dans le domaine de l'agriculture, ou répond-il à d'autres considérations (réduction du chômage, satisfaire une masse de population…) ?

Malheureusement, nos enquêtes n'ont pas abordé cet aspect sur la pertinence du choix des attributaires avec les services concernés ; néanmoins, on peut dire que la conduite d'une exploitation agricole n'est pas chose aisée, d'autant plus qu'elle est située dans une zone où

l'aridité du climat, la salinisation, la pauvreté des sols en matière organique, etc., nécessitent des connaissances et une maîtrise des pratiques agricoles.

3. Éleveurs et agriculteurs, une cohabitation difficile

Les agriculteurs (et agro-éleveurs) et les éleveurs sont dans deux logiques différentes et opposées. Les agriculteurs, installés grâce à des politiques foncières sur des terres *arch,* sont mal vus par les éleveurs, soit parce qu'ils sont installés sur des terres anciennement exploitées par les éleveurs, soit parce qu'ils n'appartiennent pas à la tribu des *M'khalifs*. Ils cherchent à tous prix à sécuriser l'approvisionnement de leur troupeau, et en raison de l'insuffisance d'eau d'irrigation, ils pratiquent le défrichement des parcours steppiques un peu partout. En tout état de cause, ceci est considéré comme un acte grave de la part des éleveurs, qui considèrent que l'espace vital nécessaire pour leur troupeau est menacé.

Les éleveurs, sans terres, sont vulnérables. Car les agriculteurs comptent parmi eux des alliés : des agro-éleveurs, puissants et influents, qui, s'accaparent des parcours, des *dayates*, des zones d'épandage et des lits d'Oueds, légitiment l'agriculture. Les éleveurs se trouvent cloisonnés dans un territoire de plus en plus étroit[17]. Cet enfermement de l'espace bloque le passage des troupeaux, et est accentué par cette course de mise en valeur des parcours en attente d'une reconnaissance des pouvoirs publics du statut privé de l'exploitant. De même, certains éleveurs considèrent qu'ils ont été dépossédés de leurs terres par les agriculteurs.

Jadis, les conflits en steppe, avaient lieu entre les tribus. Le fait marquant ici, c'est que le conflit a lieu au sein même de la tribu. Ceci témoigne de la désagrégation de l'institution coutumière.

En raison de la compétition pour la maîtrise des zones de parcours, une situation conflictuelle s'installe entre agriculteurs et éleveurs. 93,33% des enquêtés confirment en effet que le foncier steppique constitue un objet de conflits d'une part entre les nouveaux attributaires de terres agricoles et traditionnels usufruitiers, et, d'autre part, entre les agriculteurs et les éleveurs. Aussi, 86,66% des enquêtés soutiennent que ces conflits ont une tendance haussière. Souvent, ces conflits d'intérêt ont pour origine les revendications de droit sur la terre (63,3%). En raison de la faiblesse des organisations coutumières et de l'absence de relais publics au niveau local, 60% des enquêtés affirment que personne n'intervient aujourd'hui pour résoudre ces problèmes. Seuls 40% des enquêtes évoquent quelques sages de la tribu qui essaient de régler à l'amiable ces conflits.

Les éleveurs enquêtés ont témoigné une vive opposition quant à la privatisation des terres tribales : plus de 76,7% des enquêtés affirment qu'ils sont absolument contre la privatisation des parcours, car cela nuit à l'activité de l'élevage. Ils pointent du doigt l'agriculture, les labours illicites (51,4%) et la sécheresse (31,4%) comme principales causes de la situation dans laquelle se trouve la steppe actuellement.

Les agriculteurs enquêtés estiment, au contraire, qu'ils assurent un rôle important dans l'économie locale. Ils approvisionnent les éleveurs en céréales et font appel à une main-d'œuvre locale pour des travaux saisonniers.

Cette attitude d'appropriation des terres a eu des conséquences directes sur l'espace par la diminution des superficies pastorales au profit des surfaces défrichées et labourées, par l'augmentation de la charge des parcours et de ce fait l'accélération de leur dégradation. Sur le plan social, il s'agit de l'accentuation des inégalités sociales dues au fait que seuls les éleveurs disposant de grands moyens peuvent faire face aux dégradations des parcours, soit en agissant sur la constitution de stocks alimentaires, soit en se déplaçant dans des zones de parcours inaccessibles aux petits et moyens éleveurs (Berchiche, 2000). Dans ces cas, les victimes gardent rancune et n'hésitent pas à la moindre occasion à vouloir se faire justice.

Souvent, l'on suspecte l'autorité (administrative, judiciaire ou coutumière) d'être de connivence avec l'une ou l'autre partie (Hadeid *et al.*, 2010).

Un climat de *statu quo* règne, où personne ne trouve une solution à son problème, ni dans les institutions coutumières affaiblies, ni dans les institutions étatiques absentes.

Dans ce perpétuel conflit qui oppose éleveurs et agriculteurs, l'État est impliqué aussi bien par sa participation directe à travers la création des périmètres de mise en valeur, que par son absence dans le contrôle des zones de pâturage, des zones de mise en défens et des labours anarchiques effectués par la population locale en opposition au Code pastoral (BNEDER, 2006).

En effet, la responsabilité de l'État est plus qu'engagée dans ce conflit, car d'une part l'État, depuis des décennies, volontairement ou pas, a fragilisé le rôle des institutions coutumières dans les zones steppiques, et, d'autre part, n'a pas su favoriser l'émergence d'un relais qui assure la fonction jadis assumée par l'institution coutumière dans la régulation de l'espace steppique.

Tous les spécialistes[18] s'accordent à dire que l'une des conséquences directes de la désertification en zone steppique est l'extension de l'agriculture, non rentable, qui s'est faite aux dépens des terres de parcours souvent les meilleures. Elle est dangereuse, car d'une part la mécanisation des labours et surtout l'utilisation des charrues à disques entraînent une destruction complète des espèces spontanées pérennes et une réduction importante des espèces végétales spontanées (Abdelguerfi et Laouar, 1997), et, d'autre part, la mise en valeur des terres entraîne une surcharge des parcours restants et par conséquent un surpâturage et une régression des ressources végétales.

Conclusion

Face à l'acuité de la dépendance alimentaire que l'Algérie connait, il a été utopique de croire que l'accroissement de la SAU est une réponse à cette dépendance. La privatisation du foncier steppique et la promotion d'une agriculture artificielle n'ont fait qu'augmenter la dégradation des terres et la détérioration des conditions de vie des populations steppiques. Au nom du progrès et du modernisme, les interventions publiques ont détruit un système d'élevage ancestral basé sur une gestion collective et équilibrée du milieu pour donner lieu à un système basé sur l'individualisme et la compétition ; il en découle un accaparement des terres et des ressources naturelles affectant sérieusement les grands équilibres écologiques, et entraînant une dégradation des ressources naturelles à tel point que, beaucoup d'auteurs parlent d'irréversibilité du phénomène.

Nous avons suivi une trentaine d'éleveurs, agro-éleveurs et bergers, ayant résisté aux pires catastrophes naturelles durant des décennies. Ils ont cru pouvoir accéder à de meilleures conditions de vie en se sédentarisant. Mais très vite leurs rêves se dissipent parce que la logique du décideur, qui a complètement évacué « le local » comme niveau pertinent d'intervention, était loin de répondre à leurs attentes. Cependant, la restriction de l'espace s'est traduite par une réduction de la taille des troupeaux et incontestablement par une baisse de leurs revenus. L'activité d'élevage n'a pas pu être complémentaire à l'activité agricole, car cette dernière n'a pas pu créer une dynamique en raison d'une structure foncière fragmentaire, de la fragilité des sols, de la rareté des ressources hydriques et de la difficulté d'amortir des investissements importants. De plus, l'établissement des titres de propriétés privées sur un espace traditionnellement collectif s'est traduit par des jeux et des enjeux engendrant de ce fait des comportements opportunistes largement favorisés par l'absence d'une politique foncière claire.

Ainsi, nous avons relevé un certain nombre d'insuffisances liées à l'intervention de l'État dont les conséquences ont été désastreuses aussi bien pour les populations concernées que sur l'environnement. Pour assurer un meilleur développement agricole accompagné d'une équité sociale dans le cadre d'un développement durable, toutes les politiques agricoles devraient s'appuyer davantage sur une large concertation, une démarche participative de la conception jusqu'à la mise en œuvre.

Références

Abaab A., Genin D. 2004. Élevage et politiques de développement agropastoral au Maghreb : quels enseignements pour la définition de nouvelles problématiques de recherche-développement. In : Picouet M., Sghaier M., Genin D., Abaab A., Guillaume H., Elloumi M. (eds.). (2004). *Environnement et sociétés rurales en mutation : approches alternatives*. Paris (France) : IRD. p. 341-358. (Latitudes 23).

Abdelguerfi A., Laouar M. 1997. La privatisation du foncier : impact sur l'environnement et sur les ressources génétiques en Algérie. In : Bourbouze A., Msika B., Nasr N., Zaafouri M.S. (eds.). *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. Actes du séminaire international du réseau Parcours.* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 203-207. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 32). 4. Séminaire sur le Pastoralisme et Foncier, 1996/10/17-19, Gabès (Tunisie). http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a32/CI971111.pdf

Bedrani S. 1996. Foncier et gestion des ressources naturelles en Afrique du Nord : le cas de l'Algérie. In : *Le foncier et la gestion des ressources naturelles dans les zones arides et semi-arides d'Afrique du Nord.* Paris : Observatoire du Sahara et du Sahel. p. 3-32. Atelier régional, OSS, Tunis (Tunisie), 20-22 mai 1996.

Ben Hounet Y. 2013. Propriété, appropriation foncière et pratiques du droit en milieu steppique (Algérie). *Études rurales*, 2013/2 n°192, p. 61-77. [Consulté en octobre 2014]. http://www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2013-2-page-61.htm

BNEDER. 2006. *Élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement durable de la région hauts plateaux centre à l'horizon 2025*. *TOME 2 : Présentation régionale*. Rapport de mission 1, État des lieux et analyse des tendances, Décembre 2006.

Benidir M., Ghozlane F., Yakhlef H. 2008. *La sédentarisation et le développement durable de l'élevage ovin dans la steppe algérienne*. Colloque International : Développement durable des productions animales : enjeux, évaluation et perspectives, Alger (Algérie), 20-21 Avril 2008. 2p.

Berchiche T. 2000. Enjeux et stratégies d'appropriation du territoire steppique : cas de la zone de Maamora (Saïda). In : Bourbouze A., Qarro M. (eds.). *Rupture : nouveaux enjeux, nouvelles fonctions, nouvelle image de l'élevage sur parcours [actes].* Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. p. 107-120. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 39). 5. Séminaire International du Réseau Parcours, 1998/04/16-18, El Jadida (Maroc). [Consulté en octobre 2014]. http://ressources.ciheam.org/om/pdf/a39/CI000351.pdf

Berbiche T., Chassany J.-P., Yakhlef H. 1994. Evolution des systèmes de production ovins en zone steppique algérienne. *Parcours demain*, 01/04/1994, n. spéc., p. 157-167. 2. Séminaire International du Réseau Parcours, Ifrane (Maroc), 14-18 septembre 1993.

Bessaoud O. 2013. La question foncière au Maghreb : la longue marche vers la privatisation. *Cahiers du CREAD (Les),* 01/01/2013, n. 103, p. 17-44.

Bessaoud O. 1999. L'Algérie agricole : de la construction du territoire à l'impossible émergence de la paysannerie = Agricultural Algeria: From territorial build-up to impossible peasant emergence. *Insaniyat : Revue algérienne d'anthropologie et de sciences sociales*, 01/01/1999, n. 7, p. 5-32.

Boukhobza M. 1989. Société nomade et État en Algérie. *Politique Africaine*, n. 34, juin 1989. p. 7-18. [Consulté en octobre 2014]. http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/034007.pdf

Boukhobza M. (1982). *L'agro-pastoralisme traditionnel en Algérie : de l'ordre tribal au désordre colonial. Alger (Algérie) :* Office des Publications Universitaires.458 p.

CAW. 2010. *Rapport annuel de la chambre d'agriculture de la wilaya de Laghouat*. 5 p.

DSA. Direction des Services Agricole (Laghouat). 2010. *Statistiques agricoles*.

Hadeid M., Bellal S-A., Menhoudj S. 2010. *Les contraintes de la politique de mise en valeur agricole en milieu steppique : le cas des Hautes Plaines occidentales algériennes*. Colloque national sur la mise en valeur en zones arides. Plus de 20 ans de mise en œuvre, pour quels résultats ? Laghouat (Algérie), 9-10 mai 2010.

Moulaï A., Harrane K. 2009. Développement agricole et rural : étude nationale Algérie In : Plan Bleu. Sophia Antipolis (France), CIHEAM (Paris, France). (2009). *Repenser le développement rural en Méditerranée : actes de l'atelier régional sur l'agriculture et le développement rural durables*. Athènes (Grèce) : PNUE-PAM. 1140 p. (MAP Technical Reports Series, n. 172). Atelier Régional sur l'Agriculture et le Développement Rural Durables, 2008/05/08-11, Bari (Italie). [Consulté en octobre 2014]. http://www.planbleu.org/publications/mts172_rural.pdf

Oubraham F., Moulaï A. 2010. *Démarche participative et gouvernance dans les projets de développement.* Colloque national sur la mise en valeur en zones arides. Plus de 20 ans de mise en œuvre, pour quels résultats ? Laghouat (Algérie), 9-10 mai 2010.

Oubraham F. 2009. Essai d'évaluation ex-post de l'expérience de la mise en valeur des terres par la concession dans la wilaya de Laghouat. Thèse de Magister : INA-Alger (Algérie). 117 p.

RGPH. 2008. *Recensement Générale de la population et de l'Habitat pour la wilaya de Laghouat*. 35 p.

Ripault-Megerand. 1976. Les villages socialistes en Algérie. In : Bleuchot H., Flory M.(dir.). *Annuaire de l'Afrique du Nord*. Paris (France) : CNRS. p. 185-194. (Annuaire de l'Afrique du Nord, n. 14). [Consulté en octobre 2014]. https://aan.mmsh.univ-aix.fr/volumes/1975/Pages/AAN-1975-14_55.aspx

Annexes

Tableau 1. Effectif des troupeaux (têtes) au niveau de la wilaya de Laghouat.

Zones	Effectif ovin	Effectif caprin	Effectif bovin	Effectif camelin
Wilaya de Laghouat	1 550 112,7	174 025	20 180	1 810
Commune de Sidi Makhlouf	80 100	14 567	1 189	101
Village de Bennana	4 760	1 130	-	-

Source : DSA, 2010.

Tableau 2. Nombres d'éleveurs et d'agriculteurs au niveau de la wilaya de Laghouat.

Zones	Nombre d'éleveurs	Nombre d'agriculteurs
Wilaya de Laghouat	10 500	7 000
Commune de Sidi Makhlouf	245	150
Village de Bennana	68	27

*Source **:** CAW, 2010 et nos calculs sur la base d'une liste nominative APFA/GCA.*

Tableau 3. Périmètres APFA autour du village socialiste de Bennana.

Périmètres APFA	Superficies (ha)	Nombres d'attributaires
Ragues	900	171
Choucha	190	64
Bennana	175,26	40
El Maadher	131	26
Bakhdach	75	15
Dayet Chenair	56	14
Dayet Djel	52,32	17
Serir-o-madjbar	36	11
El Mheireth	35	16
Hemia	18	5
Houed Lahmar	14	5
Ain Ziouch	6	2
Hassi Aich	5	1
Foudeg	4	1
Dayet El Foudeg	3	1
Zacher-Ragues	3	1
Total	**1 703,58**	**390**

*Source **:** Subdivision agricole, 2010.*

Tableau 4. Structure foncière au niveau de la commune de Sidi Makhlouf suite au programme APFA.

Taille de l'exploitation	Nombre d'exploitation (%)	SAU (%)
< 5 ha	56	42.71
] 5 - 10 ha [	42.75	53.12
] 10 - 20 ha [	0.95	2.67
>20 ha	0.25	1.47

Source : Nos calculs sur la base d'une fiche attributaire APFA 1997.

Tableau 5. Programme de la Mise en Valeur des Terre par la Concession (MVTC) au niveau de la commune de Sidi Makhlouf.

Périmètres	Superficie (ha)	Attributaires
Bennana	350	70
Hayhaya	350	70
Zaida	150	37
Total	**850**	**177**

Source : Subdivision Agricole, 2011.

Tableau 6. Structure foncière au niveau de la commune de Sidi Makhlouf suite au programme MVTC.

Taille de l'exploitation	Nombre d'exploitation (%)	SAU (%)
< 5 ha	48,66	36,35
] 5 - 10 ha [	50,29	60,09
] 10 - 20 ha [	0,81	2,27
>20 ha	0,22	1,25

Source : Nos calculs sur la base d'une fiche attributaire MVTC 2011.

Figure 1. Surface agricole juste après la construction du village socialiste de Bennana en 1986.

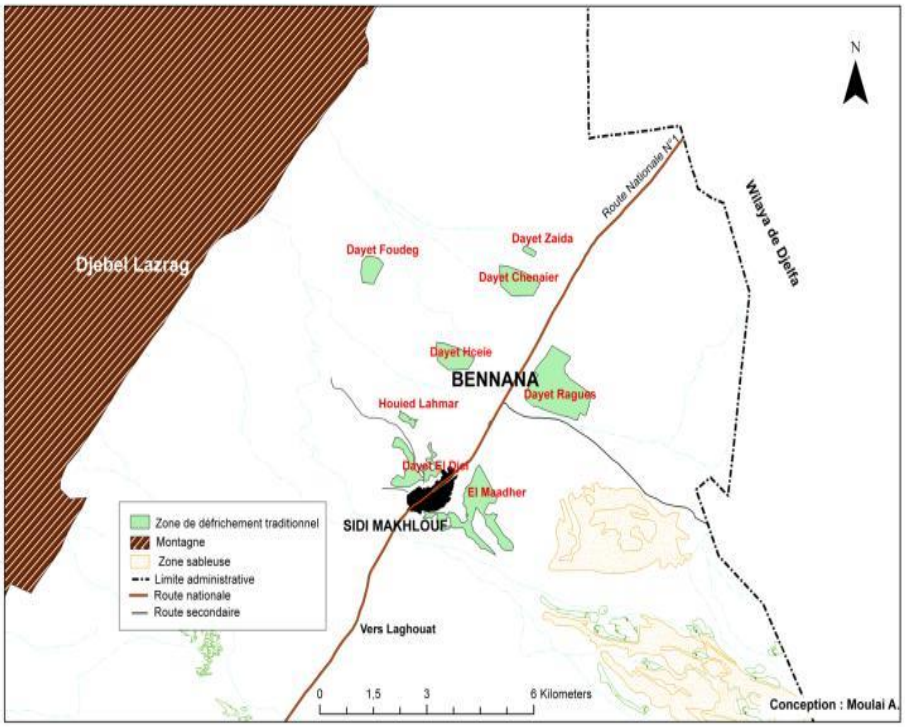
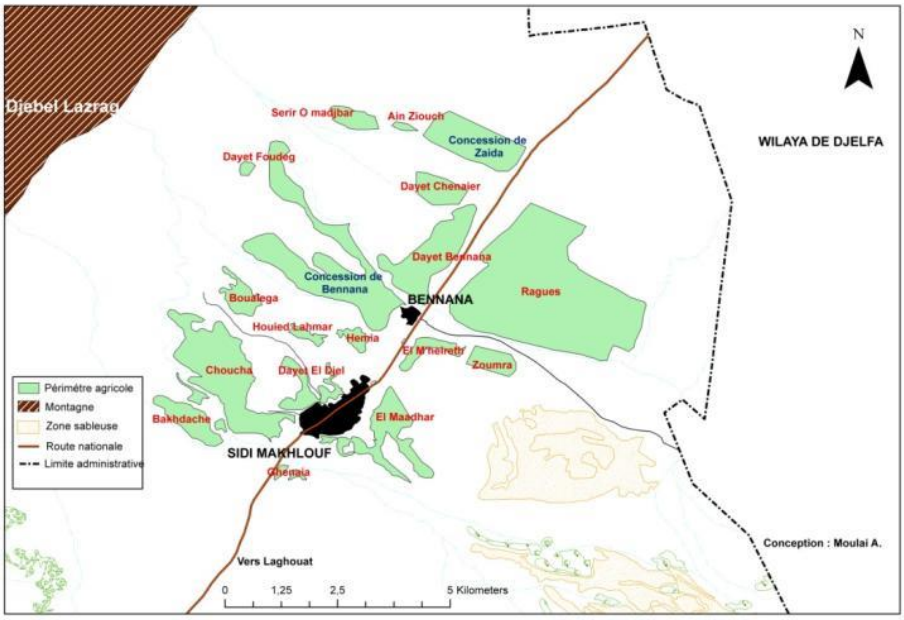


Figure 2. Surface agricole actuelle autour du village socialiste de Bennana 2011.



Notes

[1] Deuxième plus grande wilaya au niveau national en termes d'effectif ovin.

[2] Plus précisément, la troisième phase de la révolution agraire dans le cadre du code pastorale dont la promulgation a été en 1975.

[3] Assemblée Populaire Communale (équivalent de Mairie en France).

[4] Assainissement et Eau Potable.

[5] Dans la mesure où cette privatisation de la terre devait permettre la réalisation de sa valeur d'échange, la rationalisation de son exploitation et apporter à ses utilisateurs une sécurité foncière qui leur permettait d'accroitre leurs investissements.

[6] Sidi Makhlouf est à la fois chef-lieu de Daïra et chef-lieu de commune, le village socialiste de Bennana est rattaché administrativement à la commune de Sidi Makhlouf.

[7] Il s'agit de notre estimation, auprès de notre guide, chef de village et éleveurs.

[8] Cette comparaison se base sur les affirmations des enquêtés.

[9] Le premier périmètre dans le cadre de l'APFA voit le jour fin 1986.

[10] Cette superficie a été régularisée dans le cadre de l'APFA, les familles qui cultivaient ces terres ont bénéficié d'une régularisation administrative et disposent des arrêtés d'exploitation.

[11] La SAU totale des enquêtés est de 230 ha.

[12]Le reste, affirment qu'au regard de la distance qui les séparent de leur terres, ont fini par les abandonner.

[13] Plusieurs hypothèses peuvent être avancées : pour la réélection des membres de l'APC, de satisfaire un maximum de gens ou encore de réduire le taux de chômage.

[14] Depuis la crise alimentaire de 2008, l'État soutient les prix d'achat du blé à travers les CCLS. Par exemple le prix d'achat du blé dur est passé de 2280 DA/q en 2006 à 4500 DA/q.

[15] Ce chiffre a été revu et corrigé par notre guide et le chef du village, sur la base d'une liste nominative.

[16] Il s'agit en l'occurrence des agriculteurs, venus de la région de Mascara (ils détiennent à la fois le capital et le savoir-faire), qui louent des terrains pour cultiver de la pomme de terre. Ces derniers n'ont pas souhaité répondre à nos questions. Cependant, et d'après les agriculteurs locaux, l'échange des pratiques, entre eux et ces nouveaux agriculteurs est quasi nul. La conduite de la pomme de terre s'opère dans un climat tenu secret.

[17] C'est dans ce sillage, que durant une réunion des membres de l'exécutif de la wilaya de Laghouat le 28 juin 2011, réunis afin de discuter du programme *Ettahadi*, relatif à la création de nouvelles exploitations agricoles et d'élevages, que le chef de Daïra de Sidi Makhlouf en concertation avec la Subdivision agricole propose plus de 3 000 ha de terres de parcours à mettre en valeur. Cette décision a suscité une vive opposition de la part du président de la Chambre d'Agriculture qui est en même temps éleveur et membre de la *Djmaa* de Sidi Makhlouf. Ce dernier parle de l'agonie de l'élevage au niveau de la commune : la mise en valeur de terres supplémentaires de parcours, causerait la perte à coup sûr des éleveurs de la région. Le wali a fini par geler, provisoirement, la proposition de mise en valeur de 3 000 ha pour plus de consultations à ce sujet.

[18] Voir à ce sujet les travaux de Montchaussé 1977, CCD 1994, Abdelguerfi et Laouar 1996, Cornet 2002, Jouve, Corbier-Barthaux et Cornet, 2002, MADR 2002, CSFD 2006 et DGF 2007.

L'indivision des terres appropriées privativement dans la steppe algérienne : des conséquences socioéconomiques et environnementales contradictoires

Ali Daoudi[1], Salima Terranti[2], Nacima Benterki[1], Slimane Bédrani[1]

[1]Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie (ENSA) et Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD)

[2]Institut National de la Recherche Agronomique d'Algérie (INRAA)

Résumé. Les trente dernières années, la steppe algérienne a connu une accélération importante du processus d'appropriation privative des terres de parcours collectifs sous l'effet conjugué de la sédentarisation des populations, la croissance démographique et le relâchement de la rigueur dans la protection des terres de parcours du labour illicite. Toutefois, l'indivision semble ralentir le processus d'individualisation des droits de propriété sur les parcours et reproduit au sein des familles les mêmes effets de la propriété collective, jadis tribale. Des observations, faites dans le cadre d'un projet de recherche sur la gestion des terres de parcours dans une commune steppique (2008/2010), révèlent des conséquences contradictoires de l'indivision sur la valorisation et la préservation de ces terres. En effet, l'indivision permet, notamment en mauvaises années, l'expression d'une solidarité familiale en faveur des indivisaires les plus démunis, qui exploitent gratuitement les parts qui reviendraient aux ayants droit non résidents. L'indivision n'encourage pas les agropasteurs à intensifier leurs systèmes de production et favorise la concurrence entre les membres d'une même famille dans l'exploitation de ces ressources gratuites. Dans ce qui suit, seront présentés les effets de l'indivision sur l'accès aux terres de parcours et sur les systèmes de production agropastoraux du site d'étude, après une présentation de l'évolution des droits coutumiers sur les terres de parcours steppiques et du processus de leur appropriation privative pour une meilleure compréhension du contexte.

Mots-clés. *Terres de parcours - Appropriation privative - Indivision - Systèmes de production agro-pastoraux - Steppe algérienne.*

Title. Undivided land appropriate privatively in the Algerian steppe: conflicting socio-economic and environmental consequences

Abstract. *The last thirty years, the Algerian steppe lived a significant acceleration of private appropriation of collective land under the combined effect of population settlement, population growth and the relaxation of process of protection of rangeland. However, undivided seems to slow down the process of individualization of property rights on the course and reproduced within families the same effects of collective ownership, tribal once. Observations made in the context of a research project on rangeland management carried out in a steppe area (2008/2010), reveal contradictory consequences of undivided on the development and conservation of natural resources of rangelands. Indeed, undivided allows especially in bad rainfall years expression of family solidarity in favor of the poorest who exploit freely the part of non residents right holders. Undivided does not encourage agro-pastoralists to intensify their farming systems and promotes competition between members of the same family in exploitation of these free resources. This paper presents the evolution of customary land rights of steppe rangelands and their private appropriation process, for a better understanding of the context and then the effects of undivided on rangelands access and on agro-pastoral farming systems in the study site.*

Keywords. *Rangelands - Privative appropriation - Undivided land - Agro-pastoral System - Algerian Steppe*

Introduction

Propriété privée de l'Etat depuis la promulgation du code pastoral de 1976, pour l'essentiel, les terres de parcours steppiques sont exploitées par la population selon un droit d'usage qui lui est historiquement reconnu. Elle applique en cela le droit coutumier qui définit les conditions d'accès, d'usage et de transfert des droits entre usagers. Ces droits sont socialement légitimés, dans la mesure où historiquement la terre dans la steppe est considérée comme un bien commun (*arch*), même si elle est différentiellement utilisée (Boukhobza, 1988). L'indivision des terres *arch* a toujours été une caractéristique fondamentale du régime des terres steppiques et qui détermine la nature même des rapports socioéconomiques au sein de la société pastorale (Benachenhou, 1976 ; Boukhobza, 1988).

Cette configuration, relativement complexe, des droits de propriété sur les parcours a favorisé la généralisation de leur appropriation privative par les usagers. Une appropriation qui s'est faite selon un processus historique qui a connu une forte accélération les trente dernières années, sous l'effet conjugué de la sédentarisation des populations, la croissance démographique, la transformation des systèmes de production et le relâchement dans la protection des terres du labour illicite (Bédrani 1996 ; Mesli, 2007). Etant un phénomène toléré mais non reconnu officiellement, l'appropriation privative n'est pas mesurée par l'appareil statistique de l'Etat et aucune donnée précise n'existe à ce sujet. L'absence de statistiques officielles ne réduit en rien l'importance du phénomène qui est, par ailleurs, commun à tous les pays du Maghreb (El Amrani et Chatou, 2002).

Malgré l'accélération du processus de transformation du droit coutumier et son évolution vers la privatisation des terres anciennement *arch*, la règle de l'indivision semble résister aux changements même si sa validité se limite aujourd'hui à l'échelle de la famille. Dans ce papier, nous analysons les effets de l'indivision et des stratégies des acteurs dans un contexte qui semble favoriser à la fois, de plus en plus de concurrence vis-à-vis des ressources et des confits de rationalité, dans une région pastorale qui connaît des mutations profondes. En effet, il est généralement admis, aujourd'hui, que les régimes fonciers dans lesquels les droits sont transférables, temporairement ou d'une manière permanente, jouent un rôle important dans la réaffectation des terres aux utilisateurs les plus efficaces, ce qui accroît leur productivité (Colin et Woodhouse, 2010). Cette hypothèse est validée par la plupart des recherches sur les marchés fonciers en Afrique, qui ont concerné l'analyse des processus de transformation du régime foncier coutumier vers la privatisation des droits sur les terres (Chauveau et Colin, 2010). Ces travaux concluent, également, que les effets négatifs attribués aux marchés fonciers, notamment en termes d'inégalité et de privation de la terre, sont plutôt le résultat des échecs dans d'autres marchés, notamment ceux du crédit et des assurances (Colin et Woodhouse, 2010).

A la lumière de ces résultats, la question foncière est remise au centre des politiques publiques de développement, notamment en Afrique (Banque Mondiale, 2007). La steppe algérienne, qui peine à trouver un modèle de développement propre, connaît depuis plusieurs décennies des dynamiques multiples et contradictoires, toutes directement ou indirectement liées à la question du foncier. Sur les plans agricole et environnemental, il est constaté : l'augmentation des effectifs animaux et la forte extraversion de l'élevage pastoral (dépendance de l'orge importé), la faible intensification des cultures traditionnelles de la région dans les zones favorables, l'émergence de pôles d'agriculture irriguée (arboriculture fruitière et cultures maraîchères) sans perspectives d'intégration avec le système d'élevage, la dégradation du couvert végétal naturel,

la progression de la désertification et le faible engagement des agropasteurs dans la lutte contre ce fléau.

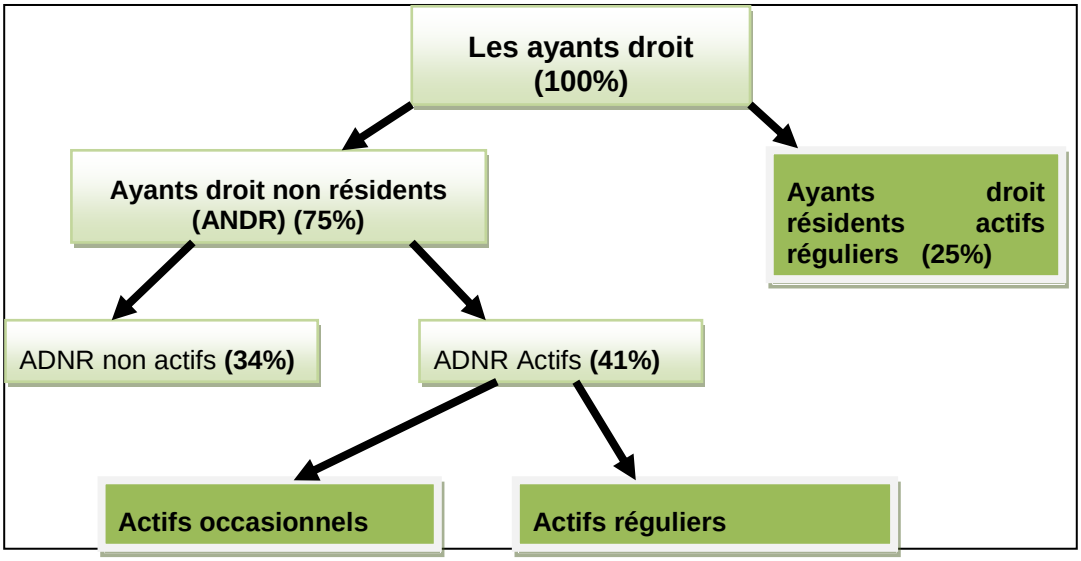
Une politique foncière qui définit clairement les droits des usagers des parcours et favorise la transférabilité, temporaire ou permanente, réglementée de la terre, devrait sécuriser les usagers et inverser certaines tendances négatives en encourageant les initiatives et les investissements productifs et durables.

I – Cadre analytique

Dans la steppe algérienne, l'avancement du processus d'appropriation privative des terres montre une évolution de l'indivision intra-tribu à l'indivision intra-famille. L'institution de l'indivision est « une règle successorale du droit musulman instituant la pérennité du bien immeuble en cas de décès d'un titulaire de propriété » (Benachenhou, 1976). Cette institution conduit à un entrelacement, parfois très complexe, de droits de propriété sur la terre de sorte qu'aucun des indivisaires ne peut aliéner la terre puisque celle-ci demeure dans l'indivision (Benachenhou, 1976).

Une enquête, réalisée en 2008 auprès de tous les ménages résidents (49) de deux localités pastorales de la commune de Hadj Mechri (Wilaya de Laghouat), révèle que la majorité des terres (80%) est en indivision. Sur ces terres indivises, existe une configuration d'ayants droit très complexe (cf. figure 1). On y distingue les ayants droit résidents en zones éparses (ADR), tous usagers permanents de la terre, des non résidents (ADNR). Pour ces derniers, on retrouve ceux qui exploitent la terre (dits actifs) de manière régulière ou occasionnelle de ceux qui ne l'exploitent pas (non actifs).

Figure n°1. Représentation schématique des types d'ayants droit sur une terre en indivision dans la commune steppique de Hadj El Mechri (localités de Dayet debdeb et Thnaya) en 2008.



Cet entrelacement des droits conjugué à l'éparpillement des ayants droit et la diversification de leurs stratégies socioéconomiques, met les agropasteurs usagers réguliers des terres dans une situation d'instabilité qui leur interdit tout investissement à long terme et donc toute structuration (en vue d'une maîtrise plus importante des facteurs de production) de leur système de production. Cette situation renforce la logique d'exploitation minière des terres (de labour et de parcours), aggravant ainsi le processus de désertification qui affecte la région.

Par ailleurs, si l'indivision empêche les ayants droit d'aliéner la terre, elle n'interdit pas le transfert temporaire des droits d'usage. Ainsi, tout un marché de location (y compris le métayage) s'est développé autour des terres, facilitant l'accès de certaines catégories d'ayants droit à plus de terre et permettant même l'accès à des étrangers à la région. L'offre et la demande sur ce marché locatif sont étroitement liées aux opportunités de profits que créent, à intervalle irrégulier, les bonnes conditions climatiques. L'existence de ce marché renforce la flexibilité des systèmes de production et consolide leur capacité d'adaptation à la forte variabilité climatique qui caractérise la région (Daoudi *et al*, 2013).

Dans ce papier, nous présentons le processus par lequel l'appropriation privative se généralise dans la zone d'étude et une caractérisation des principaux types d'arrangements contractuels à travers lesquels les droits sur les terres indivises se transfèrent entre usagers. Il sera également question d'identifier les conséquences de l'indivision sur les systèmes de production agropastoraux et d'explorer ses effets sur l'état des parcours.

Les résultats présentés sont produits dans le cadre d'un projet[1] de recherche action mené dans la commune de Hadj Mechri entre 2008/2010. Les méthodologies suivies pour la production des données seront présentées en même temps que les résultats. La commune de Hadj Mechri, située à 470 km au Sud-Ouest d'Alger, est classée parmi les plus pauvres du pays. Elle s'étend sur une superficie totale de 65 270 ha et compte environ 6 700 habitants, dont plus de 80% en zones éparses. L'économie de la région repose sur l'élevage ovin extensif et la céréaliculture pluviale, destinée à l'autoconsommation humaine et animale. Les habitants sont tous sédentaires et la transhumance est quasi abandonnée. En 2008/2009, le cheptel était d'environ 45 000 têtes d'ovins et les superficies labourées approchaient les 12 000 ha (Benhacine, 2009).

II – Evolution du droit coutumier : une tendance vers l'appropriation privative

La configuration actuelle des droits de propriété sur les parcours steppiques est ambiguë du fait qu'elle émane d'une matrice institutionnelle hybride où coexistent plusieurs institutions de natures et de contenus différents. Des lois et instruments juridiques qui attribuent tous les droits de propriétés sur les parcours à l'Etat, sans définir comment ce dernier céderait, même d'une manière provisoire, certain de ces droits à d'autres agents. Dans la pratique, les agropasteurs, se référant à des règles coutumières, s'attribuent presque les mêmes droits sur les parcours que l'Etat s'est offert par la législation officielle.

Pour connaître la propriété réelle de la terre, c'est-à-dire la capacité d'affecter la terre et ses produits (Benachenhou, 1976), nous avons appréhendé les perceptions et les pratiques des agropasteurs en matière de droits sur les parcours et qui sont l'aboutissement d'une construction sociale incrémentale. Une reconstitution de l'évolution historique des droits sur les parcours ainsi que les principaux facteurs qui ont favorisé cette évolution est réalisée grâce à des entretiens avec vingt personnes ressources, parmi les connaisseurs de l'histoire de la commune étudiée (cf. figure 2).

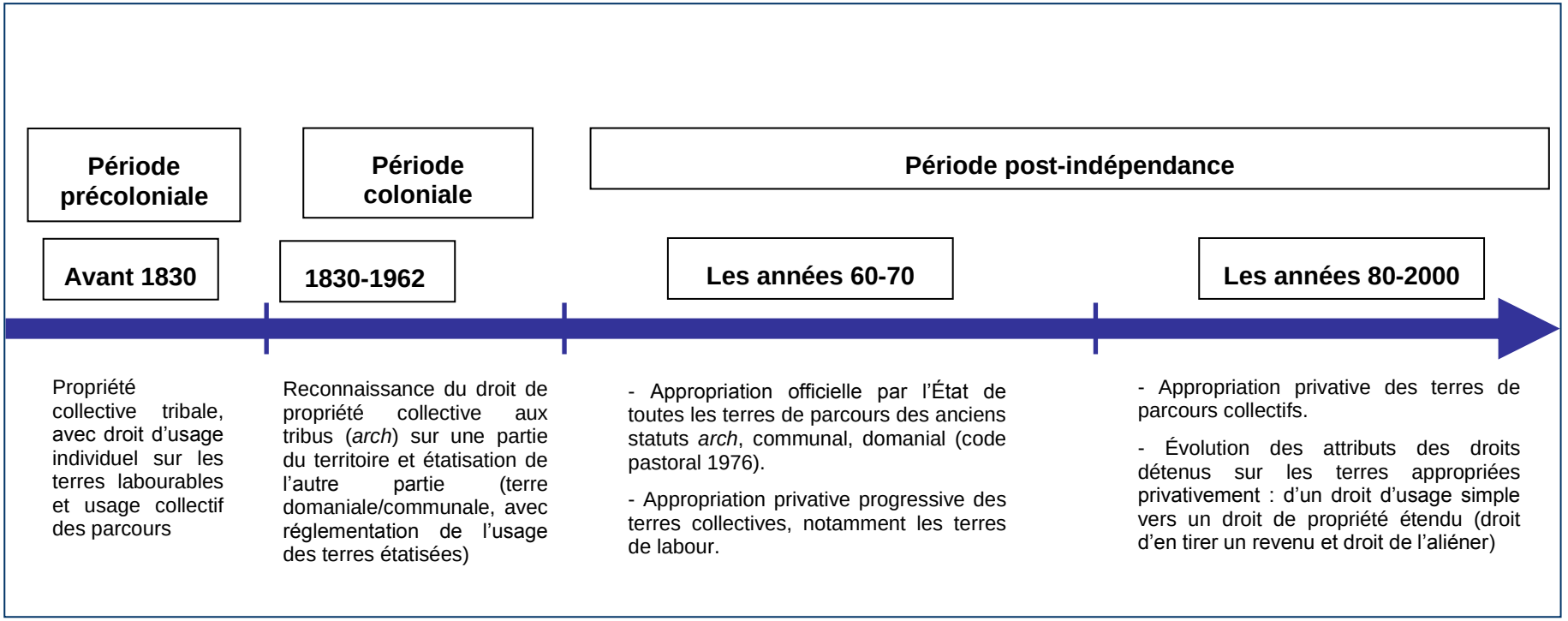
Deux faits marquants sont apparus : le caractère historique du processus de l'appropriation privative des terres de parcours et surtout l'évolution des droits que les agropasteurs

s'attribuent sur ces parcours. Le labour/défrichement semble être le moyen à travers lequel l'appropriation des parcours s'est faite et s'est légitimée auprès des autres membres de la communauté. La céréaliculture en steppe a progressé, y compris sur des terres complètement dégradées, et se maintient, entre autres, parce qu'elle légitime les droits des uns et des autres sur le territoire.

Les trente dernières années, le processus d'appropriation a connu une accélération significative suite au relâchement dans la réaction de l'Etat face au phénomène, constaté dès la fin des années 80, et de l'augmentation de la pression démographique dans les zones steppiques. Le labour/défrichement continue à être le moyen d'appropriation des parcours et de sa légitimation au sein de la communauté.

Socialement, la légitimation du processus de privatisation des droits de propriété sur les parcours serait très avancée. Du simple droit d'usage direct par le pâturage et le labour limité, les agropasteurs sont passés au droit de tirer profit des parcours sans les exploiter directement, par la mise en location ou la fructification à travers l'association, pour aboutir au droit de l'aliénation, par le don ou la vente.

Figure n°2. Évolution historique des droits sur les parcours



III – Les effets de l'indivision sur l'accès aux terres de parcours

Les terres de la zone d'étude sont majoritairement appropriées privativement par les descendants de la tribu des *Ouled Sidi El Nacer*. Les parcours qui restent collectifs sont généralement répartis entre les différentes fractions de cette tribu (*douar*) et font, à leur tour, l'objet d'un processus d'appropriation privative très rapide.

Les terres appropriées privativement sont dans leur majorité en indivision (80%). Autour de ces terres s'est développé un véritable marché de transfert des droits d'usage, adapté aux règles coutumières, notamment l'indivision. Des transferts de type solidaire coexistent avec d'autres purement marchands, de plus en plus dominants. Les différents types de transactions permettant le transfert de droit, temporaire ou définitif, sur les terres appropriées sont : la vente, la location, l'association et le libre pâturage pendant certaines périodes de l'année.

1. Le transfert permanent des droits de propriété ou la vente

La vente des terres reste une pratique rare dans la commune de Hadj Mechri. Pour les 49 ménages résidents, deux cas d'achat de parcelles de non résidents et une vente à un non résident mais appartenant à la même tribu sont relevés. Ces transactions ont concerné des parcelles labourables, avec renoncement implicite aux droits sur les parcours limitrophes des parcelles vendues. La transaction de vente se conclut par un accord oral, cautionné par des témoins parmi les habitants de la localité.

La vente se fait pour des terres appropriées individuellement. Pour les autres, l'indivision semble constituer un vrai frein. Mais pour combien de temps ? Dans les régions steppiques qui connaissent un développement important de l'agriculture irriguée (Nord de Djelfa, Est de Tiaret, Biskra, etc.), le marché de la vente des terres de parcours connaît un essor relativement important.

2. Le transfert temporaire des droits sur les parcours

A. Le transfert marchand : La location et/ou l'association

Le transfert temporaire des droits d'usage sur les terres de parcours par la location et l'association est une pratique courante dans la région d'étude. Les contrats qui cadrent ces pratiques se déclinent à travers divers arrangements, en fonction de l'activité agricole considérée (élevage versus céréaliculture) et des dotations, en facteurs de production, des parties concernées par la transaction.

Dans le cas de l'élevage, principale activité des habitants de la commune, le gardiennage de troupeaux est la pratique la plus courante. Les agropasteurs disposant de terres de parcours, souvent familiales, accueillent sur ces terres des troupeaux d'autrui pendant une période déterminée, moyennant un salaire incluant le prix de la location des parcours et le service de gardiennage. Bien que ce contrat soit communément appelé contrat de gardiennage, le premier service recherché par les propriétaires des troupeaux est l'accès aux fourrages des parcours, autrement dit, une location masquée. Les salaires versés montrent clairement la nature des services échangés puisqu'ils varient avec la superficie et la qualité des parcours, de 250 à 300 DA/tête/mois. Le salaire moyen d'un berger qui n'a que sa force de travail varie, quand à lui, de 100 à 150DA/tête/mois et la différence correspond bien au prix de la location des parcours.

Beaucoup plus rare, des propriétaires de terres sans main-d'œuvre familiale à valoriser par le gardiennage, louent leurs parcours à des éleveurs qui prennent en charge par eux-mêmes leur troupeau.

Par ailleurs, certains ayants droit résidents transfèrent le droit d'accès aux ressources fourragères de parcours indivis par le biais de l'association. Cette pratique consiste en la conduite, en association, d'un troupeau de brebis pour une durée d'une année (renouvelable si besoin). L'ayant droit sur la terre prend en charge le gardiennage du troupeau, sur les terres familiales, alors que son associé apporte le capital nécessaire à l'acquisition du troupeau. Les bénéfices, après déduction des autres charges (prophylaxie et soins, complément d'alimentation, etc.), sont partagés à part égales entre les deux associés. Là encore, le contrat d'association permet d'intégrer le droit d'accès au parcours, comme composante de la transaction globale.

L'association est aussi pratiquée dans la céréaliculture et avec les mêmes principes (l'ayant droit apporte la terre alors que l'associé apporte le capital).

Le recours, en années favorables, à ces transferts temporaires des droits d'usage des terres de parcours indivises, qui prend de plus en plus d'ampleur (cf. figures 3 et 4), permet à chaque fois de nouvelles configurations en termes de superficies exploitées par les uns et les autres. Il permet aussi aux ayants droit, des résidents essentiellement, de tirer profit des terres familiales même s'ils ne disposent pas de moyens suffisants pour le faire eux-mêmes. Ils captent ainsi des financements externes non négligeables puisque leurs partenaires dans ces transactions sont les gros éleveurs des communes et wilayas limitrophes (Sud de Laghouat, Djelfa) pour le gardiennage saisonnier et les citadins détenteurs de capitaux pour les contrats d'association.

Figure n° 3 : Pratique du gardiennage et de l'association en élevage

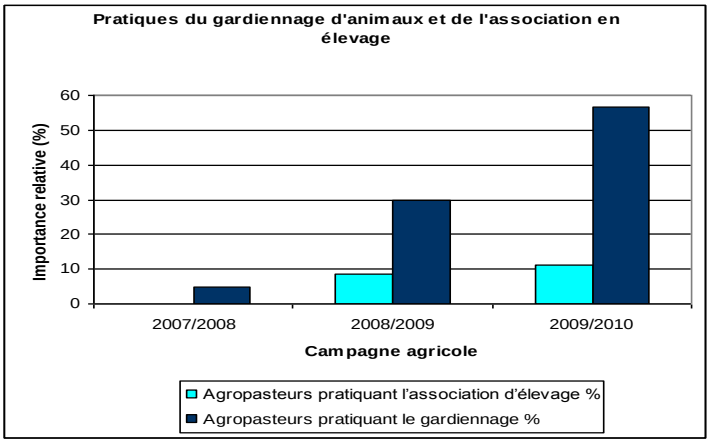
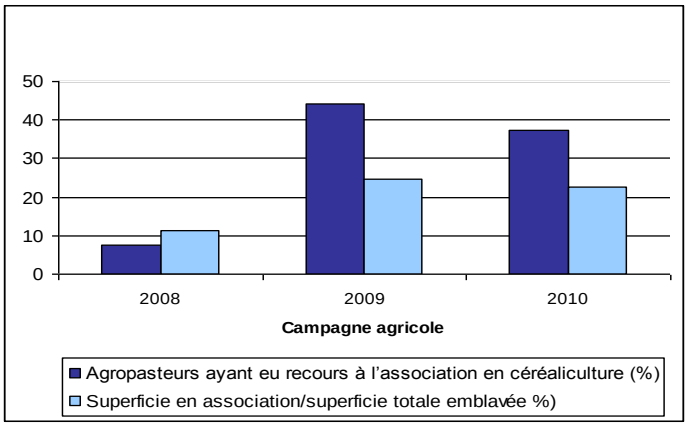


Figure n° 4 : Pratique de l'association en céréaliculture



B. Les formes solidaires de transferts de droits sur les terres

Le transfert des droits d'accès aux terres de parcours ne se fait pas uniquement par des transactions marchandes puisque l'accès gratuit à des terres appropriées privativement existe encore. Ce genre de transfert provisoire de droit se fait généralement entre les membres d'une même famille, notamment les résidents et les non résidents. Deux cas de figure méritent d'être cités, de par leur importance pour les agropasteurs.

Le premier concerne le transfert des droits d'usage à long terme. La plupart des ayants droits non résident non actifs, transfèrent leur droit sur les parcours à des membres de leur famille, avec comme règle sous entendue, la non réalisation par l'usager d'actions qui remettent en cause le droit de l'ayant droit non usager (la vente, la réalisation d'investissements qui renforcent la légitimité de l'usager sur la terre, l'établissement d'un quelconque document officiel, etc.).

Le deuxième cas est relatif au transfert occasionnel des droits d'usage sur les parcours qui se fait généralement entre les indivisaires lors des années difficiles (sèches). Les ayants droit non résidents consentent aux résidents, pour une campagne ou deux, l'usage gratuit des terres familiales, parcours et terres emblavées qui ne seront pas récoltées. Malgré la faible production de ces terres en de telles années, leur apport peut être décisif pour le maintien, même en effectif réduit, du cheptel des agropasteurs résidents démunis. Les personnes enquêtées confirment le respect de cette règle par la majorité de leurs proches.

Les transferts temporaires non marchands des droits d'usage entre les indivisaires expliquent, en partie, le maintien de la majorité des moyennes et petites exploitations agropastorales. C'est principalement par ce genre de transferts que l'indivision joue un rôle de filet social pour les agropasteurs les plus vulnérables.

IV – Les effets de l'indivision sur les systèmes de production agropastoraux

1. L'absence d'investissements agricoles

Le système de production extensif, basé sur l'élevage pastoral, surtout ovin, et la céréaliculture pluviale qui lui est associée, est dominant dans la région (94% des enquêtés).

Ce système de production traditionnel a connu une importante réduction de la superficie disponible par usager et un changement de certaines pratiques d'élevage (transhumance délaissée et généralisation de l'utilisation de l'orge pour combler le déficit alimentaire). Des changements qui augmentent la pression sur les terres de la région. Cependant, ce système n'a pas connu de modification de ses composantes, à savoir l'élevage extensif et la céréaliculture en sec, ni du degré de leur intensification. Dans la région, l'intensification (qui ne pourrait être que relative et raisonnée vu les contraintes physiques structurelles) passe par la mobilisation de l'eau, la réalisation de travaux d'aménagements des sols (lutte contre l'érosion et valorisation des eaux superficielles), l'amélioration du couvert végétal des parcours, la construction de bâtiments d'élevage et la modification des systèmes d'élevage et de culture.

Des tentatives de mobilisation de l'eau souterraine (fonçage de puits/forages) pour l'irrigation sont faites dans moins de 10% des cas, essentiellement sur des terres individuelles.

Pour le reste, et à part l'achat de cheptel pour reconstituer les troupeaux après les années difficiles, aucun investissement productif n'est relevé chez les enquêtés.

L'absence d'investissements liés à la terre, indivise dans plus de 80% des cas, ne reflète pas un manque de moyens chez l'ensemble des agropasteurs mais consacre un choix stratégique. Un suivi sur quatre campagnes agricoles, des systèmes de production de 18 agropasteurs de la zone d'étude, a permis de relever que 83,5% d'entre eux ont réalisé des investissements extra agricoles durant la même période[2]. Des investissements faits pour l'acquisition de biens pour l'exercice d'activités commerciales (transport de personnes et de marchandises, petit commerce, location de matériel agricole, etc.) ou destinés à l'usage des ménages (habitations, équipements). Non sécurisés dans leurs droits fonciers, au sein même de leur famille, les ayants droits préfèrent investir ailleurs que dans la terre et l'indivision apparaît ainsi comme le principal frein à l'investissement agricole et donc à l'amélioration des systèmes de production de la région.

2. La surexploitation des terres

Des conditions climatiques favorables induisent une augmentation inconsidérée des effectifs animaux et des superficies des terres labourées dans la zone d'étude. En effet, les ayants droits sont nombreux à faire valoir cette qualité, en bonnes années climatiques, pour tirer profit des terres indivises. L'on assiste alors à une forte concurrence entre ayants droits d'une même famille et à une surexploitation des parcours. Un comportement essentiellement déterminé par la recherche de la maximisation du prélèvement individuel de ressources gratuites des terres en propriété commune. L'indivision reproduit donc, au sein des familles, les mêmes effets que la propriété collective.

Ce comportement se manifeste par l'augmentation du cheptel propre des résidents, le retour du cheptel des non résidents et l'introduction par les premiers cités de troupeaux d'éleveurs étrangers à la région, à travers le gardiennage ou l'association.

Aussi, ces catégories augmentent, selon leurs moyens, les superficies de céréales emblavées, directement ou à travers l'association ou la location des terres. Cette extension se fait souvent après défrichage de parcelles de parcours en indivision.

Pour les campagnes 2008/2009 et 2009/2010 (assez pluvieuses), 44 % et 37% des agropasteurs ont cultivé, en association, des superficies correspondant au tiers de leur superficie propre.

Pour les mêmes années et dans l'élevage, les résidents ont augmenté leurs effectifs de 200 à 300% et respectivement 38 % et 63 % d'entre eux ont fait du gardiennage ou ont pris des animaux en association (sur les terres familiales), pour des effectifs équivalents à 55 % et 99 % de leur effectif propre.

Cette surexploitation a conduit au labour d'environ le tiers de la superficie totale de la zone d'étude (zone où le labour est interdit mais toléré sur des petites parcelles des bas-fonds).

La reconduite de ces pratiques a causé une forte érosion des sols, un ensablement qui atteint une moyenne de 40% en années sèches et une forte dégradation des parcours, avec une moyenne de 25% de recouvrement végétal global. Cette forte dégradation des ressources naturelles productives, conjuguée à d'autres facteurs de l'environnement socio-économique rend vulnérables 60% des enquêtés, qui traversent très difficilement les années sèches. Lorsque ces dernières se succèdent (deux à trois années), ils deviennent alors candidats à l'exode.

3. La flexibilité des systèmes de production

Les agropasteurs résidant en zones de parcours exploitent les terres de leurs apparentés selon les arrangements décrits plus haut. Les arrangements avec les non résidents, non actifs permettent de faire passer la « dotation apparente » des actifs de 30 ha en moyenne (part de chaque ménage ayant droit), à 45 ha et contribuent à la perpétuation de l'activité d'élevage pastoral, mise en difficulté par la contraction de l'espace accessible à chaque agropasteur.

L'accès temporaire et occasionnel des résidents aux terres des non résidents actifs (en années mauvaises et moyennes) renforce cette contribution puisque la part en terre des résidents dépasserait dans ce cas les 100 ha chacun.

Ces différentes formes d'accès temporaire et gratuit des résidents à des terres d'apparentés en années difficiles et leur recours à des transferts marchands d'usage de la terre en bonnes années (l'association et la location, gardiennage compris), sont devenus des composantes du fonctionnement du système de production des agropasteurs de la zone étudiée, notamment les plus petits d'entre eux. Monnayer l'accès aux parcours pour reconstituer le stock en semences de céréales et le cheptel perdus en années sèches et bénéficier d'importantes superficies de parcours même si leur productivité est faible semblent être des facteurs qui consolident les capacités d'adaptation des agropasteurs les plus vulnérables à la forte variabilité climatique et à la récurrence des sécheresses.

Conclusion

Le processus d'appropriation privative des terres de parcours collectifs, entamé les années 60-70, a connu une évolution des attributs des droits détenus par les agropasteurs sur ces terres :

d'un droit d'usage simple vers un droit de propriété étendu (droit d'en tirer un revenu et droit de l'aliéner). Une évolution qui s'est faite dans le cadre d'une indivision intra famille très répandue.

Le rapport des agropasteurs avec l'indivision est assez ambigu. D'un côté, elle permet la survie des résidents démunis et le développement de l'activité de ceux moins fragiles qui exploitent les terres familiales directement ou indirectement à travers différentes formes d'arrangements contractuels. Aussi, et pour la majorité des familles, les ayants droit sur les terres sont beaucoup trop nombreux pour que le partage donne lieu à des exploitations agropastorales viables. D'ailleurs, le nombre élevé d'usagers actuels parmi les ayants droit et la concurrence qui en résulte a conduit à une dégradation significative des terres de la région, avec enclenchement d'un processus de désertification.

De l'autre côté, l'indivision est perçue par les agropasteurs eux-mêmes comme un frein au développement de leur système de production et son maintien se justifierait par l'absence de facteurs d'intensification accessibles. Pour eux, la possibilité d'accéder et de maîtriser l'eau faciliterait le partage de la terre et une évolution vers les cultures irriguées car, même avec quelques hectares irrigués, les exploitations (qui ne seront plus agropastorales) deviendraient économiquement viables.

L'indivision est aussi vécue comme une contrainte qui freine les transactions de vente des terres et limite le marché de la location des terres de labour à une portée locale.

En définitif, il ressort que dans l'état actuel des stratégies des différents acteurs, l'indivision peut être considérée comme une institution ; de ce fait, différents types de rationalités en tension sont permises mais dans un équilibre précaire où les logiques individuelles prévalent, avec même la mise en œuvre de pratiques minières vis-à-vis des ressources. L'intérêt général apparaît ainsi menacé et la pérennité des ressources locales compromise.

Références

Banque Mondiale, 2007. L'Agriculture au service du développement (rapport sur le développement dans le monde 2008). Washington DC, Banque Mondiale.

Bédrani S., 1996. Une stratégie pour le développement des parcours en zones arides et semi-arides. Le cas de l'Algérie. Washington DC : Banque Mondiale, Division des ressources naturelles et de l'environnement.

Benachenhou A., 1976. Formation du Sous-développement en Algérie. Ed. OPU, Alger.

Benhacine ML, 2009. Effet de l'extension de la céréaliculture en sec sur les parcours steppiques, commune de Hadj Mechri. Mémoire de magister de l'ENSA–El Harrach, Alger.

Boukhobza M., 1988. Considérations générales sur l'agro-pastoralisme traditionnel et son évolution. In M Boukhibza « Monde rural : contraintes et mutations ». Edition OPU, Alger

Chauveau J-P. et Colin J-P., 2010. Customary transfers and land sales in Cote d'Ivoire: revisiting the embeddedness issue. Africa. 2010, 80 (1) : 81-103

Chellig N., 2005. *Du nomadisme*. Edité par le Centre National de Recherche Préhistorique et Anthropologique et historiques (CNRPAH), Alger.

Colin J-P. et Woodhouse P., 2010. Introduction: interpreting land markets in Africa. Africa 80 (1): 1-13.

Daoudi A, Terranti S, Hamouda R et Bédrani S, 2013. Adaptation à la sécheresse en steppe algérienne : le cas des stratégies productives des agropasteurs de Hadj Mechri. Cahiers Agricultures, Volume 22, Numéro 4.

El Amrani M. et Chatou Z., Appropriation du foncier collectif par l'agriculture irriguée. In Mohamed Mahdi « Mutations sociales et réorganisation des espaces steppiques », Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

Mesli M. L., 2007. L'agronome et la terre. Alger : éditions Alpha, 2007.

Notes

[1] Le projet s'intitule : « La gestion durable des parcours steppiques : la voie de l'apprentissage participatif ». Il est porté en partenariat : Centre de Recherche en Economie Appliquée pour le Développement (CREAD), Institut National de Recherche Agronomique d'Algérie (INRAA), Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie (ENSA), Université des Sciences et Technologies de Houari Boumediene (USTHB) et soutenu par le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI) et la partie algérienne.

[2] Les investissements ont été faits suite aux bénéfices générés la campagne 2008/2009, considérée comme une très bonne année climatique.

Evaluation de l'action publique et déterminants fonciers

Analyse de deux projets de lutte contre la désertification au Sud-Algérien et au Nord-Cameroun

Mélanie Requier-Desjardins
CIHEAM Montpellier, UMR MOISA

Nawal Ikhlef
Haut-Commissariat au Développement de la steppe, Algérie

Résumé. La désertification, entendue comme la perte de capacités productives de terres liée à la combinaison de variations climatiques et d'activités humaines (CNULCD, 1994) est reconnue comme un problème d'environnement mondial et de développement rural. Dans cet article, les auteurs montrent comment les projets de lutte contre la désertification (LCD) engendrent la création d'espaces fonciers de transition, le temps de leur mise en œuvre. Les deux cas présentés concernent des projets pastoraux de LCD, l'un en Algérie (2004-2008) et l'autre au nord-Cameroun (1978-1983). L'évaluation ex post des deux projets montre que ces processus transitoires de transformation du foncier pastoral conduisent à une transformation radicale de la ressource considérée ainsi que de ses modes d'appropriation.

Mots-clés. Projet - lutte contre la désertification - appropriation - ressource pastorale - évaluation

Title. Assessment of public action and of land tenure: analysis of two projects to combat desertification in southern Algeria and North Cameroon

Abstract. *Desertification is the land loss of productive capacities due to the combination of climate variability and human pressure. It is understood both as a global environmental and a rural development issue. In this paper, the authors show how projects to combat desertification can create new land tenure during the time they are implemented and how these temporary changes can lead to some definitive transformation of both the concerned resources and the way they are appropriated. The two cases analyzed deal with pastoral projects to reverse desertification trend in arid areas of Algeria (2004-2008) and North-Cameroon (1978-1983). Ex post assessments show how these two projects have led to both the transformation of pastoral resources and their tenure, exacerbating local inequalities.*

Keywords. *Development project - fight against desertification – appropriation - pastoral resources - assessment.*

Introduction

La désertification désigne selon la convention des Nations Unies de lutte contre la désertification (CNULCD) la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines (CNULCD, 1994). Trois principaux facteurs de désertification sont identifiés : le surpâturage, la mise en culture des terres marginales et le prélèvement en bois de feu (Skouri, 1993). La lutte contre la désertification concerne plus globalement la gestion des

ressources naturelles, notamment des terres, elle est donc liée à la question foncière. Les actions de lutte contre la désertification (LCD) se traduisent dans la majorité des cas par des infrastructures qui marquent l'espace. La signification foncière du marquage de l'espace fait partie des thèmes largement étudiés par les spécialistes du foncier depuis les années 1980 (Leroy *et al*, 1996 ; Le Bris *et al*, 1991 ; Verdier et Rochegude, 1985). Cependant, elle a été principalement abordé sous l'angle de la sécurisation du foncier et non pas du point de vue des impacts des projets d'action publique concernant le développement rural. Aussi, l'hypothèse faite ici est que tout projet de LCD a des incidences en termes fonciers, que cette dimension soit incluse dans les actions mises en œuvre par les projets, ou qu'elle soit ignorée.

De façon implicite, on s'appuiera ici sur la grille présentant les différents modes d'appropriation mis en valeur par Ostrom en 2000 : l'accès, le prélèvement, la gestion, l'exclusion et l'aliénation de la ressource ; et les usagers en référence à cette typologie, le passant, l'usager, l'ayant-droit, le titulaire et le propriétaire (Ostrom, 2000 ; Schlager et Ostrom, 1992).

Deux projets pastoraux sont étudiés sous l'angle des changements dans les modes d'appropriation des ressources considérées, ici les pâturages collectifs : d'une part, le projet de restauration des pâturages de Mindif-Moulvoudaye mené au Nord-Cameroun entre 1978 et 1984 et d'autre part, le projet de lutte contre la désertification de la commune de Maâmora en Algérie (2004-2008). L'objectif de ce travail est de caractériser et d'expliciter les changements fonciers engendrés par les projets. La méthode proposée consiste à identifier et analyser les effets socio-économiques et environnementaux des deux projets en référence à leurs visées initiales plusieurs années après leur retrait. La démarche adoptée est cependant différenciée dans les deux cas : une évaluation économique de type quasi-expérimental est conduite sur le projet algérien en 2012, tandis qu'un diagnostic socio-économique basé sur l'histoire et les archives du projet (Cleboski L., 1985 ; Eriksen J.H., 1984 ; Rasmussen L., 1982 ; Schar H., 1981 ; Gipe D.G.,1981 ; Pamo Tedonkeng E., 1980) a été réalisé au Cameroun en 1997-1998.

Les critères communs étudiés concernent les types d'élevage en présence, les stratégies des éleveurs, les modes d'accès aux pâturages et l'alimentation du bétail. Les évaluations conduites sont réalisées *ex post*, quinze années après la fin du projet au Cameroun (1997-98) et quatre années après la clôture du projet en Algérie (2011).

I – Des contextes différents d'action publique

Le projet camerounais est mis en œuvre au Nord-Cameroun après la conférence de Nairobi sur la désertification (1977), première réunion onusienne sur cette thématique. Elle aboutit à l'élaboration d'un plan international de lutte contre la désertification qui tombe dans l'oubli dès le début des années 1980. Il faut attendre le Sommet de Rio en 1992 pour que la désertification soit de nouveau portée au titre des grands enjeux environnementaux pour le XXIème siècle. Le projet algérien de lutte contre la désertification fait partie des actions entreprises dans le cadre de la politique nationale de développement agricole et rural (PNDAR) à partir des années 2000 en Algérie. Il s'inscrit quant à lui dans le prolongement des travaux de la CNULCD qui a été ratifiée en 1996.

Le contexte temporel dans lesquels se situe la mise en œuvre des projets est important pour comprendre les choix et les enjeux des deux projets. Le projet Mindif-Moulvoudaye conçu et mis en œuvre par l'USAID (agence de coopération des Etats Unis d'Amérique) fait suite aux sécheresses sahéliennes des années 1970 et 1974 qui ont engendré des famines, une mortalité de deux millions d'animaux et des déplacements importants de population, estimés à 200 000 personnes (Pliez O., 2002). L'élaboration de ce projet témoigne aussi du glissement discursif des politiques de développement, d'un problème humanitaire à un problème environnemental, celui de désertification (Jaubert R., 1997), ce qui justifie le choix d'une entrée biophysique pour la restauration des terres pastorales dans l'arrondissement de Mindif-Moulvoudaye. Au début des années 1980, la mobilité des hommes et du bétail est encore

considérée comme un des vecteurs principaux de la dégradation des pâturages, ce qui légitime des politiques centralisées tournées vers la sédentarisation des hommes et du bétail (Sandford S., 1983).

A contrario, le projet algérien est bâti dans le sillage des orientations prises à Rio en 1992 puis à la CNUCLD à partir de 1996 (CNULCD, 1994). Elles appuient la décentralisation et la gestion locale des ressources naturelles. Elles reconnaissent également la légitimité de la transhumance et les droits des minorités pastorales (Niamir-Fuller, 1999).

II – Le projet Mindif-Moulvoudaye

Le projet Mindif-Moulvoudaye a pour objectifs « d'intensifier et intégrer l'élevage et la production agricole et de renverser le courant de dégradation des terres ; de montrer avec une technologie améliorée et des techniques de gestion que la production peut être améliorée et le processus de dégradation stoppé » (Pamo Tedonkeng E., 1980).

La zone bénéficiaire est une région pastorale à forte mobilité : c'est une région d'accueil de la transhumance en saison des pluies et une zone de départ en saison sèche. Les pâturages de l'arrondissement dont les frontières sont restées celles d'un ancien royaume, appelé lamidat[1], sont traditionnellement administrés par la chefferie coutumière de premier degré, et par son plus haut représentant, le Lamido. Au moment de l'arrivée du projet, c'est avec lui que les éleveurs nomades s'entendent pour l'installation de leurs campements de saison pluvieuse.

La région se caractérise par sa proximité avec la ville de Maroua et elle est traversée par les routes du commerce régional du bétail entre le Tchad et le Nigeria. Le projet prévu uniquement pour les périodes de saison des pluies propose un système intégré de gestion basé sur la rotation du bétail dans les pâturages et s'appuie sur les estimations faites par le projet quant aux capacités de charge du milieu naturel. Le gouvernement attribue au projet 20 000 ha de pâturages dans la région de Mindif (2490 km^2) un territoire scindé en trois blocs distincts et qui recouvre en pratique les espaces de transition séparant les terroirs des différents villages de la zone.

Parmi les autres actions principalement développées, le projet apporte un appui technique et économique à l'agro-élevage en favorisant une gestion commerciale basée sur l'embouche des animaux ; il facilite l'accès au bétail pour ceux qui acceptent d'expérimenter le système de gestion pastorale du projet ; ce sont généralement des agriculteurs sédentaires ; il s'appuie enfin sur l'embauche de surveillants dans les pâturages qui doivent sanctionner le non-respect des règles de gestion. Ce sont notamment les pasteurs ainsi que d'autres éleveurs transhumants de la région qui continuent à utiliser les espaces de pâture attribués au projet.

Les clôtures installées pour délimiter les blocs de pâturages sont systématiquement détruites probablement par les anciens usagers. Parmi les effets indirects, les rapports de mise en œuvre du projet signalent un encouragement implicite à couper les arbres qui n'ont pas de valeur fourragère ainsi qu'une absence de prise en compte des inondations de saison pluvieuse dans plusieurs des zones prévues pour des essais fourragers. En 1984, le projet se retire en pleine année de sécheresse et d'épizootie.

Les enquêtes de diagnostic ont porté sur la reconstitution des évolutions socio-économiques de la zone du projet entre 1979 et 2000 (Requier-Desjardins, 2005). Plusieurs centaines d'entretiens libres, qualitatifs se sont déroulés auprès des éleveurs transhumants, des autorités locales, et des cadres administratifs de la province (Ministère de l'agriculture et de l'élevage). Les centres vétérinaires ont été enquêtés pour obtenir des chiffres sur le cheptel, chiffres par la suite croisés avec les données des enquêtes. 105 questionnaires statistiques enfin ont été réalisés auprès des éleveurs sédentaires de la zone d'étude.

Entre 1980 et 2000, la zone est devenue plus densément peuplée, d'une densité de 20 habitants au km² en 1983, à 60 en 1994, une tendance qui ne peut que s'affirmer en raison de la proximité du centre urbain qu'est Maroua (20 km). Le cheptel durement éprouvé en 1984 d'après les récits de vie des éleveurs, s'est reconstitué puisqu'on dénombre 18 000 têtes en 1998, auxquelles il faut ajouter 9000 têtes supplémentaires en saison des pluies, appartenant aux fractions nomades présentes dans la zone (environ 50 campements annuels)[2].

Le projet a encouragé un transfert de cheptel des mains des éleveurs à ceux des agriculteurs, ainsi que le développement de systèmes d'agro-élevage, notamment à travers la promotion de l'embouche et la commercialisation des animaux ; le contexte de sécheresse, le développement de la culture de rente du coton, puis du *karal* (mil de saison sèche) ont été déterminants dans cette dynamique de passage de systèmes agricoles à des systèmes d'agro-élevage entrepreneuriaux (Requier-Desjardins M., 2002) .

L'intégration entre l'activité agricole et d'élevage s'est élargi à la valorisation des résidus de récoltes au sein de l'exploitation, en sus de la vente ou des contrats de pacage qui liaient les agriculteurs aux éleveurs nomades ; la culture du coton facilite l'accès aux tourteaux, compléments nécessaires pour l'alimentation des animaux en saison sèche ; cette intégration est bien identifiée comme un vecteur d'adaptation aux variations climatiques et aux sécheresses (Bosc P-M. *et alii*, 1990) ; les transhumances des éleveurs en saison sèche se sont notablement réduites en nombre de troupeaux et en distance, soit parce que ces éleveurs ont perdu beaucoup de leur bétail (épizootie) ou parce que les nouvelles générations refusent ce mode de vie.

Après le retrait du projet et bien que les campements se soient immédiatement réinstallés dans les pâturages en saison pluvieuse, l'accès aux pâturages du projet a été peu à peu revendiqué de façon exclusive par les éleveurs sédentaires (Requier-Desjardins, 2002).

En 1998, le projet revient vendre aux enchères le matériel qu'il avait laissé sur place après son retrait. A partir de ce moment, les blocs de pâturages sont mis en culture par les habitants des villages adjacents sur la recommandation des pouvoirs locaux coutumiers.

III – Eléments d'analyse

Pour asseoir sa mise en œuvre, le projet a créé un espace foncier de transition, le temps du projet, un espace matérialisé par des infrastructures spécifiques, - les clôtures systématiquement détruites, les points d'eau comblés après quinze années, les espaces de semis fourragers, régulièrement inondés, et par des règles de gestion - des rotations strictes du bétail entre les pâturages et des sanctions. Après le retrait du projet, on observe en premier lieu le retour à une situation antérieure, la présence saisonnière des éleveurs nomades et la disparition progressive des marqueurs de l'espace mis en place par le projet.

Cependant, ce retour des campements de saison des pluies est partiel, de moindre ampleur. Le contexte évolue, par une pression démographique accrue et par un accroissement du cheptel sédentaire lié au développement de l'agro-élevage. Il y a de fait une compétition plus forte sur la ressource pastorale, ainsi que des conflits persistants, car selon les villages, les éleveurs nomades sont plus ou moins acceptés. Ces évolutions se traduisent concrètement par du surpâturage et par la dégradation de la ressource pastorale. Les blocs de pâturages restent dans une situation foncière floue car le projet n'a pas officiellement clôturé son action, ni restitué ces espaces aux autorités locales. Il ne le fait qu'en 1998.

Après le retrait définitif du projet, en 1998, ces pâturages sont immédiatement mis en culture, sur des fronts recouvrant les anciennes limites des terroirs villageois, comme pour rappeler le foncier préexistant au projet. L'espace pastoral disparaît pourtant et s'opère ainsi une transformation radicale des formes d'appropriation comme des usages de la ressource, et

finalement, des usagers légitimes. On assiste bien ici à un processus de disparition ou de mutation d'une ressource foncière.

IV – Le projet pastoral de la Commune de Maâmora, wilaya de Saïda, steppe algérienne

En 2000, l'Algérie lance la mise en œuvre du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) et crée un fonds spécial de lutte contre la désertification, suivant les recommandations de la CNLCD. Son utilisation a pour objectifs la restauration de l'équilibre écologique des écosystèmes steppiques et l'amélioration des conditions de vie des populations pastorales. Ce fonds est confié au Haut-Commissariat pour le Développement de la Steppe (HCDS) en charge du développement intégré des zones steppiques et pastorales (440 communes et 24 wilayas du pays). A cette époque, le choix des localités bénéficiaires des fonds HCDS est le résultat d'une collaboration entre le HCDS et les collectivités locales (Ikhlef, 2012).

La wilaya de Saïda est une région médiane située entre le Tell au Nord et la steppe au Sud. La commune de Maâmora est située au centre de la Wilaya et s'étend sur 121 650 ha. En 2008, sa population est de 7082 habitants ; 23% ont moins de 30 ans.

La commune est divisée en trois grands ensembles qui comprennent au Nord, des reliefs sur 13% du territoire, au centre, un milieu sub-steppique de terres cultivées qui couvre 29%, et au Sud, la zone pastorale steppique qui en couvre 58% (tableau 1). On y compte 85 000 ovins.

Tableau 1 : Occupation des sols dans la commune de Maâmora, en pourcentage des surfaces, année 2008

Parcours	40
SAU cultivée	29
Forêt et maquis	13
Terres improductives	18
Total	100

Source : DSA de la wilaya de Saïda 2010, in Ikhlef N, 2012

En 2008, les activités économiques de la commune sont dominées par l'agriculture qui occupe 70% de la population active. L'administration en emploie 15%, le secteur de la construction 10% et le commerce 5% seulement (DPAT, 2010 In Ikhlef N., 2012).

Le contexte steppique est caractérisé par de forts taux de chômage, estimés entre 50 et 60% par les administrations[3] et par une dégradation des pâturages, liée à la taille du cheptel, aux pratiques de défrichement et de la culture de l'orge sur les terres marginales inadaptées aux labours (Bencherif, 2011).

Dans la steppe, les spécialistes différencient trois principaux types d'éleveurs (Nedjaroui et Bedrani, 2008)

- Le « petit » éleveur possède moins de 100 brebis et moins de 10 ha de céréales pour son autoconsommation, il peut être semi-nomade sur de faibles distances.

- L'éleveur « moyen » possède entre 100 et 300 brebis et a à sa disposition 10 à 50 ha de terres *Arch* ; agro-pasteur, il ne se déplace pas.

- Le « grand » éleveur possède plus de 300 brebis et plusieurs centaines d'hectares, il organise les déplacements motorisés des animaux et pratique également le défrichement des terres afin de marquer son espace pastoral.

A Maâmora, le nombre de cheptel par type d'éleveur est ici ajusté aux réalités locales (tableau 2). C'est pourquoi les petits éleveurs sont subdivisés en deux classes (moins de 50 têtes et de 50 à 100 têtes) et les grands éleveurs ont un cheptel supérieur ou égal à 200 têtes. De façon générale sur la période 1995-2010, le nombre d'éleveurs a augmenté depuis 1995 et de façon générale, le nombre de propriétaires de plus de 100 têtes s'est accru.

Tableau 2 : Evolution du nombre d'éleveurs par taille de troupeaux dans la commune de Mâamora, années 1995 – 2010

Structure des troupeaux	Nombre d'éleveurs 1995	Nombre d'éleveurs 2010	% 1995	% 2010
0 – 50 têtes	475	485	47,7	44
50 – 100 têtes	380	400	38,2	36
100 – 200 têtes	105	198	10,6	18
> 200 têtes	35	47	3,5	4
Total	995	1100	100	100

Source : DSA Saïda, 2010, in Ikhlef, 2012

Le projet de lutte contre la désertification étudié a été mis en œuvre entre 2004 et 2008 dans la localité d'Oued El Hallouf. Trois types d'actions sont planifiés :

- Action 1 : il s'agit de la restauration des pâturages par la plantation. L'objectif central est la création d'emplois locaux. Le projet vise ici 300 ha de plantation pastorale, ce qui représente 6% des parcours de la commune. Une fois restaurés, ces parcours deviennent propriété communale. Au plan foncier, les terres de la localité bénéficiaire sont du même *Arch* et de la même *Ferka*[4] .

  En préalable à cette action, il faut identifier un terrain non litigieux et obtenir l'accord des communautés locales. L'Assemblée populaire communale est à la fois intermédiaire et partie prenante dans l'élaboration du projet. La réalisation des plantations est une compétence du HCDS. A la fin du projet, le HCDS remet à la commune la parcelle restaurée. Elle en assure la gestion et reçoit la redevance de pacage (lois de finances 1997 puis 2000).

- Action 2 : elle concerne l'amélioration de la fourniture en eau potable et la création de points d'eau pour le bétail (en dehors de la plantation) par le creusement de forages, de mares et de digues.

- Action A3 : il s'agit d'actions de désenclavement (ouverture de pistes, amélioration de routes).

L'évaluation de projet vise à passer de l'étude des réalisations à celle des impacts du projet (Garrabé et *al.*, 2012), notamment à caractériser la contribution de la restauration des ressources naturelles à l'amélioration des conditions de vie locales. La méthode d'évaluation suivie ici est de type économique et selon un protocole quasi-expérimental. Une localité témoin est identifiée, dans la commune de Moulay Larbi, wilaya de Saïda. Pour vérifier que ce site témoin présente des caractéristiques analogues à celles d'Oued El Hallouf et parce que le nombre de ménages est réduit dans chaque localité (16 pour Oued El Hallouf et 11 pour Moulay Larbi), la totalité de l'échantillon est enquêtée.

La commune de Moulay Larbi couvre 42 370 ha dont 59% de SAU et 19% en parcours. Le cheptel ovin est de 7 600 têtes en 2010. La commune abrite 1079 habitants en 2008 et le taux de chômage y est de 47%. Bien que l'agriculture domine, les secteurs d'activité y sont plus diversifiés que dans la commune de Maâmora (tableau 3).

Tableau 3: Secteurs d'activités dans la commune de Moulay Larbi, en pourcentage de la population active, année 2008

Agriculture	59
Administration	10
Services	20
Construction	6
Commerce	5
Total	100

DPAT, 2010 In Ikhlef N., 2012

La localité d'Oued El Hallouf couvre 3 000 ha soit 6% des parcours de la commune de Maâmora. Entre 2005 et 2010, le cheptel passe de 1500 à 2470 têtes ovines. Le taux de chômage est de 57% en 2005, puis de 43% en 2006 et de 48% en 2011.

Localisée au Sud de la commune de Moulay Larbi elle-même située à l'Ouest de la commune de Maâmora, la localité témoin s'étend sur 2500 ha avec un cheptel de 1489 ovins en 2008. Ce n'est pas une entité administrative et elle n'a pas bénéficié de projet.

La localité bénéficiaire a une population de 95 habitants et on y compte 16 ménages (tribu des *Rezagna*), tous des éleveurs. Dans la localité témoin vivent 76 personnes soit 11 ménages, également tous des éleveurs. Pour ce qui est de la structure des troupeaux, il y a 3 moyens éleveurs et 13 grands éleveurs dans la zone bénéficiaire ; dans la zone témoin, on compte 3 petits éleveurs, 3 moyens et 6 grands éleveurs. Il n'y a pas de mise en culture des terres *Arch* dans la zone témoin, alors que 2 éleveurs mettent en culture ces types de terres dans la zone bénéficiaire. Les chefs de ménages et d'exploitation sont également plus âgés dans la commune bénéficiaire que dans la zone témoin.

Au niveau de la mobilité du bétail et de l'agriculture dans les localités étudiées, on retrouve les caractéristiques suivantes, dominantes dans toute la steppe (Ikhlef N., 2012) : des éleveurs avec une résidence fixe, qui sont des fils d'éleveurs locaux, la raréfaction de l'ancien système pastoral de transhumance, l'omniprésence des systèmes agro-pastoraux avec une céréaliculture fourragère prédominante (tracteurs et location de matériel).

Dans les deux localités les parcours naturels exploités par les éleveurs sont majoritairement des terres *Arch*. La transhumance Tell/Sud a disparu et ne subsistent que des déplacements réduits autour des localités ou dans les communes avoisinantes.

Les surfaces mises en culture sont globalement plus importantes dans la localité témoin qu'à Oued El Hallouf (tableau 4). Au plan foncier, les terres exploitées par les éleveurs appartiennent au domaine privé de l'Etat hors terres *Arch*. Seuls deux éleveurs de Oued El Hallouf déclarent cultiver des terres *Arch*, selon des arrangements non précisés, localement établis et largement informels.

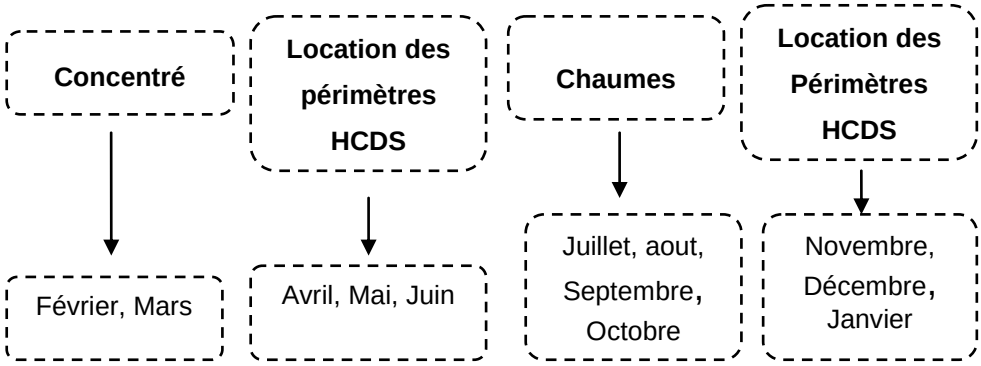
Tableau 4 : Nombre d'exploitations par classes de surfaces mises en culture dans les deux zones, année 2011

	15 – 20 ha	20 – 25 ha	25 – 30 ha	30 – 35 ha	35 – 40 ha	Total
Zone bénéficiaire	2	7	4	1	2	16
Zone témoin	0	2	3	5	1	11

Source : Ikhlef, 2012

Les éléments d'évaluation des impacts du projet sont appréhendés à partir de l'étude des systèmes d'alimentation du bétail et de leur coût (tableau 5). En plus des sources d'alimentation précisées dans la figure 1, qui sont des dépenses directes pour les éleveurs, il faut ajouter l'ensemble des parcours collectifs qui nécessitent seulement le gardiennage des animaux.

Figure 1 : Calendrier et sources d'alimentation du bétail à Maâmora



Source : Bouchikhi, 2007 in Ikhelf, 2012

Dans la zone du projet, tous les éleveurs ont recours aux compléments alimentaires (achat d'orge), ainsi qu'aux chaumes des champs. Du fait du projet, 9 éleveurs propriétaires de 150 à 200 têtes louent l'accès à la plantation communale restaurée par le HCDS. Dans la zone témoin, tous les éleveurs ont recours aux compléments alimentaires et aux chaumes en plus du pacage sur les parcours naturels.

Les coûts d'alimentation du bétail sont les plus faibles, par tête de bétail, pour les éleveurs de la localité bénéficiaire qui ont accès aux plantations du projet (troupeaux de 150 à 200 têtes), puis pour ceux de la localité bénéficiaire dont les troupeaux vont de 100 à 150 têtes (tableau 5).

Tableau 5: Coûts moyens d'alimentation et accès au périmètre restauré, en dinars algériens, année 2011

Taille T	N	C orge cultivé	C orge achat	C location	C total
Localité du projet ; éleveurs avec accès aux plantations					
150-200	9	327	2973	132	3433
Localité du projet ; éleveurs sans accès aux plantations					
100-150	3	386	3268	0	3676
150-200	4	365	4076	0	4442
Localité témoin					
50 - 100	2	1263	3724	_	4927
100-150	3	854	3954	_	4808
150-200	6	472	3427	_	3899

T : troupeau ; C = coût en Dinars/tête de bétail ; N: nombre d'enquêtés

Source : D'après Ikhlef, 2012

Le projet a contribué à la diminution globale des coûts d'alimentation du bétail. Cette diminution est sensible surtout pour les bénéficiaires de la plantation HCDS, ce qui amène à aborder la dimension foncière du projet : en principe, tous les éleveurs peuvent accéder à ces plantations moyennant le paiement de la redevance communale. En pratique, seule une partie des éleveurs de la localité d'Oued El Hallouf, ceux parmi les plus aisés (en taille de cheptel) ont *de facto* accès à ces pâturages. On peut dès lors s'interroger sur l'équité dans la répartition des bénéfices d'un projet qui s'inscrit en principe dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Une seconde entrée concerne les changements d'appropriation de la ressource foncière pastorale sur les espaces restaurés par le projet, lesquels représentent seulement 10% de la surface de cette localité. La plantation créée n'a pas le visage d'une mise en défens et le pacage illicite y est plus facilement repérable par les surveillants de la plantation.

Après la phase de restauration, il serait ici utile de savoir si les plantations sont correctement gérées du point de vue écologique. Le recul n'est pas suffisant au moment des enquêtes, pour apporter des éléments de réponse.

La ressource pastorale foncière de cet espace est transformée par les effets du projet : le type de ressource diffère d'abord d'un point de vue écologique, visuel et nutritif pour le bétail. Le mode d'appropriation de la ressource est également modifié : l'autorité communale, attribue les droits d'accès contre redevance.

V – Eléments d'analyse

Le projet d'Oued El Hallouf a permis sans conteste une amélioration collective de la qualité de vie locale, par un meilleur accès à l'eau potable et par un désenclavement. Ce sont des points essentiels et qui reviennent dans les discours des éleveurs de la localité témoin.

Pour neuf parmi les 16 éleveurs, le projet a permis la création d'un emploi pour un membre de la famille. Ces emplois sont liés à la plantation et sont en majorité temporaires.

Le projet met enfin en place une nouvelle ressource, la plantation communale, circonscrite dans l'espace et qui réduit les coûts d'alimentation du bétail pour les éleveurs qui y accèdent. Cette plantation bénéficie *de facto* aux plus gros éleveurs. Le statut de la ressource change : de terres *Arch*, domaine privé de l'Etat, elle devient propriété communale, également domaine privé de l'Etat. L'Assemblée Populaire Communale devient le gestionnaire légitime des plantations du HCDS et elle suit les règles fiscales nationales. Reste à savoir dans quelle mesure ces changements ont transformé les arrangements fonciers initiaux sur cet espace. Il conviendrait de savoir si l'Assemblée Populaire Communale est liée aux systèmes de décision locaux ou tribaux sur l'allocation et les usages des terres *Arch*. Dans la mesure où le HCDS choisit de mettre en œuvre des projets sur des espaces non conflictuels on pourrait faire l'hypothèse que cette articulation existe.

Conclusion

Malgré les nombreuses différences dans les deux analyses - contexte social et économique, temporalité de l'évaluation, et méthode suivie pour appréhender les impacts -, il est possible de faire ressortir quelques éléments d'analyse sur les impacts fonciers des projets pastoraux de lutte contre la désertification.

Dans le cas camerounais, l'espace du projet est un vaste territoire et son attribution au projet est source de litige ou de nouvelles formes de concurrence entre les acteurs locaux : entre les sédentaires et les nomades d'une part, mais également entre les autorités d'autre part, autorités coutumière et du projet, puis autorités coutumière, communale et préfectorale sur les pouvoirs de décision et de gestion. On assiste *ex post* à la disparition de la ressource que le projet était censé préserver. Le projet a permis aux stratégies et aux intérêts fonciers des éleveurs et des agriculteurs du territoire de s'exprimer plus librement, il a facilité la reconnaissance de la légitimité de leur appropriation des terres pastorales. En fait, le projet en se retirant en 1984 laisse un vide foncier sur la situation des blocs de pâturages. Durant quinze années, les transformations locales des systèmes d'élevage préparent la montée des revendications des sédentaires sur ces espaces autrefois gérés directement par le chef coutumier de l'ensemble du territoire, et qui les affectait saisonnièrement aux éleveurs nomades. Cependant, pour garantir cette légitimité ou cette nouvelle appropriation foncière, les acteurs du territoire ont choisi de mettre en culture ces terres dès le retrait officiel du projet en 1998, donc de faire disparaître cette ressource ou de la transformer, et d'en décentraliser *in fine* la gestion à l'échelle villageoise des pouvoirs coutumiers.

Dans le cas algérien, l'espace du projet est un petit territoire, choisi justement pour l'absence de litige foncier que le projet pourrait créer et probablement pour la relative aisance sociale de ses habitants (pas de petits éleveurs). Le bénéfice de la plantation explique en grande partie la réduction de la facture alimentaire pour les éleveurs qui en bénéficient, parmi les plus aisés de la localité. Il ne semble pas y avoir de gestion communale claire, c'est-à-dire qui pose la question du renouvellement de la ressource ou de la pérennité du projet et de ses acquis. Du point de vue foncier enfin, on assiste également à la création d'un espace foncier « de transition » par la réhabilitation des pâturages qui au terme des quatre ans du projet modifie les

droits d'accès, d'usage (exclusion) et de gestion, donc d'appropriation de la ressource, en plus de modifier la nature de la ressource pastorale, comme dans le précédent projet.

Références

Bencherif S. 2011. *L'élevage pastoral et la céréaliculture dans la steppe algérienne: évolution et possibilités de développement*. Thèse de doctorat : Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement, Agro-Paris-Tech. 99 p.

Bosc P.-M., Calkins P., Yung J.-M. 1990. *Développement et recherche agricole dans les pays sahéliens et soudaniens. Essai d'évaluation des acquis de la recherche agronomique au regard du développement des zones soudano-sahéliennes*. Montpellier : CIRAD. 310 p. (Coll. Les synthèses du CIRAD).

Cleboski L. 1985. *Elaboration et mise en place du plan d'aménagement des parcours : lot I de pâturages (Maoudine-Gagadje- GayGay)*. Projet de développement agro-pastoral au nord du Cameroun (n° 631-0004). USAID. 39 p.

CNULD 1994. *Convention des Nations Unies de Lutte contre la Désertification, dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier l'Afrique*. Bonn : Secrétariat de la Convention.

Eriksen J.H. et al. 1984. *Rapport d'évaluation du projet de développement de l'élevage et de l'agriculture du nord-Cameroun*. (Projet n° 631-0004). Ithaca (New York). 148 p.

Garrabé M., Requier-Desjardins M., Chassany J.-P. 2012. Quelques conditions clés d'une procédure d'évaluation économique. *Sécheresse,* Juillet-Août-Septembre, vol. 23, n. 3 : Lutter contre la désertification, quelles évaluations ?, p. 158-167. http://dx.doi.org/10.1684/sec.2012.0355.

Gipe D.G. 1981. *L'essai d'engraissement de bétail.* Projet de développement agro-pastoral au nord du Cameroun (n° 631-004). USAID. 8 p.

Ikhlef N. 2012. *Evaluation d'un projet de lutte contre la désertification, le cas de la localité de Oued El Hallouf, commune de Maamora, wilaya de Saida, Algérie*. Thèse de Master of Science : CIHEAM-IAMM. 125 p.

Jaubert R. 1997. La relance du plan d'action de lutte contre la désertification: les populations au centre des négociations. In : Tersiguel P., Becker C. (eds). *Développement durable au Sahel*. Paris : Karthala. p. 31-42.

Le Bris É., Le Roy É., Mathieu P. (dir.) 1991. *L'appropriation de la terre en Afrique noire*. Paris : Karthala. 359 p.

Le Roy E., Karsenty A., Bertrand A. 1996. *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*. Paris : Karthala.

Nedjraoui D., Bédrani S. 2008. La désertification dans les steppes algériennes : causes, impacts et actions de lutte.*VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 8, n. 1. DOI : 10.4000/vertigo.5375.

Niamir-Fuller M. (ed.) 1999. *Managing mobility in African rangelands: the legitimization of transhumance.* Londres : Intermediate Technology Publications. 240 p.

Ostrom E. 2000. Collective Action and the Evolution of Social Norms. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n. 3, p. 137-158.

Pamo Tedonkeng E. 1980. *Essai de problématique générale sur le projet pilote agro-pastoral de Mindif-Moulvoudaye.* Comité provincial de lutte contre la sécheresse (Cameroun). 22 p.

Pliez O. 2002. Dynamiques migratoires, les migrations Sud-Sud, révélatrices de la pauvreté et de l'instabilité? *Cahiers français*, n. 307 : Les migrations internationales, p. 16-21.

Rasmussen L. 1982. *Design and planning factors affecting the development of grazing blocks n° 2 and 3 in the Mindif arrondissement*. Projet de développement agro-pastoral au nord du Cameroun (n° 631-0004). USAID. 22 p.

Requier-Desjardins M. 2005. The practice of transhumance in Extreme Northern Cameroon since the 1970s. In : Baroin C., Seidensticker-Brikay G., Tijani K. (eds). *Man and the Lake, proceedings of the 12th Mega Chad Conference*, *2-9 December 2003, Université de Maïduguri (Nigeria)*. Maïduguri : Centre for Trans-Saharan Studies, p. 399-420.

Requier-Desjardins M. 2002. Du territoire pastoral au patrimoine d'éleveurs. Une étude économique de pâturages aménagés au nord du Cameroun. In : Boutrais J.B., Cormier-Salem M.C., Juhé-Beaulaton D. et Roussel B. (eds.). *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris : IRD, MNHN, p. 259-282. (Coll. Colloques et Séminaires).

Sandford S. 1983. *Management of pastoral development in the third world*. Londres : ODI, Chichester : John Wiley and Sons.

Schar H. 1981. *Perspectives sur le futur du commerce du bétail dans l'Extrême-nord du Cameroun*. Projet de développement agro-pastoral au nord du Cameroun (n. 631-0004). USAID. 17 p.

Schlager E., Ostrom E. 1992. Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, vol. 68, n. 3, p. 249-262.

Skouri M. 1993. La désertification dans le bassin méditerranéen, état et tendances. In : Herrero J., Aguinaco T., Consigli, R. (coord.). *Etat de l'agriculture méditerranéenne ; utilisation, gestion et perspectives d'évolution*. Zaragoza : CIHEAM-IAMZ, p. 23-37.(Cahiers Options Méditerranéennes, vol. 1, n. 2).

Verdier R., Rochegude A. 1986. *Systèmes fonciers à la ville et au village*. Paris : L'Harmattan.

Notes

[1] Lamidat, royauté vassale de l'Empire de Sokoto au XIXème siècle.

[2] Ce nombre de campements pastoraux présent à Mindif-Moulvoudaye pendant l'hivernage de 1998 s'est réduit de plus de moitié par rapport à la fin des années 1970. Dès 1980, certaines fractions ont commencé à se déplacer vers le sud en raison des activités puis des impacts du projet, notamment de la concurrence croissante sur les pâturages entre les éleveurs sédentaires et nomades.

[3] Ces chiffres masquent des formes variées de sous-emplois.

[4] Arch : tribu ou lignage ; par extension les terres collectives gérées par les tribus, juridiquement du domaine privé de l'Etat (mais de facto sous droit coutumier) ; à distinguer des autres terres du domaine privé de l'Etat, par exemple les terres communales ou les terres agricoles ; Ferka, branche du lignage.

Discours environnemental et conflits d'usage en Grèce : Le cas de l'installation d'un centre de stockage des déchets dans la région périurbaine en Attique-Est

Orestes Kolokouris

Panteion University, Greece

Résumé. La périurbanisation ainsi que le développement touristique sont les causes principales de l'accaparement foncier dans le Nord de la Méditerranée. Au moment où le discours sur la qualité de vie, le développement durable et la protection de l'environnement devient dominant, on essaie de faire un inventaire des discours qui justifient les projets territoriaux des différents acteurs dans des zones périurbaines des aires métropolitaines (principalement la région d'Attique) en Grèce.

L'étude s'intéresse aux discours publics et politiques des acteurs collectifs (ex. associations, collectifs locaux de type NIMBY (Not In My Backyard), ONG's, partis politiques, « mouvements sociaux » et dans plusieurs cas les communes) qui déclenchent les conflits en menant l'opposition à l'action publique en réponse à des acteurs institutionnels qui planifient les projets (notamment l'état et la région). Dans un premier temps, on décrira les tendances et les évolutions de la politique environnementale liées à la politique foncière dans le périurbain. Ensuite, et après avoir fait une description des principaux conflits environnementaux liés à la périurbanisation, on va se concentrer sur l'exemple de Keratea pour mettre en évidence des discours territoriaux et illustrer les évolutions des politiques de concertation environnementale.

Mots.clés. Conflits - protection de l'environnement – mouvement écologiste - NIMBY – péri-urbanisation – crise – Grèce

Title. Environmental discourse and land use conflicts in Greece: the creation of a waste storage sit in a peri-urban area in east Attica

***Abstract**: Urban sprawl and the development of tourism are the main causes of land grabbing in northern Mediterranean countries. Discourse concerning the quality of life, sustainable development, and environmental protection dominates public forums today. In this paper, we provide an account of this discourse that justifies land use projects among different stakeholders in suburban metropolitan regions (mainly Attica) in Greece. The study focuses on the public and political discourse of collective actors (e.g. associations, NIMBYs, NGOs, political parties, 'social movements', and in many cases, municipalities), i.e. those who start the conflicts and guide the opposition in public actions rather than the institutional actors who conceived and planned the original projects (mainly the state and the regions). We describe the tendencies and changes in environmental policy concerning land use in suburban areas. After describing the main environmental conflicts linked to ever expanding urbanization, we use the case of "Keratea" to illustrate territorial discourse and to highlight changes in the political aspect of environmental dialogue among stakeholders.*

***Keywords.** Conflicts/ disputes – environmental protection – environmental/green movement- NIMBY – urban sprawling – crisis – Greece*

Introduction

L'objet d'étude de cet article est l'évolution des conflits environnementaux en Grèce à partir de l'exemple d'un cas dans l'espace périurbain. Le conflit est devenu un sujet assez répandu chez les chercheurs des sciences sociales et de l'espace (Torre *et alii.,* 2014). Le conflit est à la fois un processus social, politique, culturel et spatial. Il est décrit comme conflit d'usage (Darly, 2008 ; Cadoret 2011), conflit d'aménagement (Lecourt, 2003) ou comme, c'est le cas pour notre approche, conflit environnemental (Charlier, 2001). Les caractéristiques spécifiques des conflits environnementaux en font un objet d'étude privilégié pour les géographes (Charlier, 2001). Il existe plusieurs façons d'étudier le concept en Géographie et en Aménagement du Territoire. L'approche la plus connue en aménagement du territoire est celle qui met à jour les dysfonctionnements des processus de concertation liés aux choix d'implantation, aux modalités de fonctionnement des équipements ou au contrôle de l'impact de certaines activités (Melé, 2004). En géographie sociale et/ou en sociologie de l'espace, certains faits sociaux tels que l'appropriation de l'espace ainsi que l'action collective, les mouvements sociaux, le militantisme partisan et associatif sont des sujets fondamentaux (Tilly, 2004). Pourtant à l'exception de la question de l'appropriation de l'espace, la géographie a négligé de les explorer (Ripoll, 2005). Tous les faits sociaux évoqués précédemment sont au cœur de notre recherche doctorale, « Conflits Environnementaux et Périurbanisation : Etude de la région de Messogheia/Attique-Est » - qui a débuté en 2011 sous la direction de Théodosia Anthopoulou- Panteion Université d'Athènes.

Dans cet article, nous nous appuyons sur un exemple significatif en raison de sa durée, de l'implication des acteurs et de son influence présumée dans la politique environnementale nationale : le cas de l'installation d'un centre d'élimination de déchets à Keratea. En décrivant la situation en Grèce pendant cette période (1995-2011) nous mettons en évidence quelques questions telles que le discours des acteurs collectifs non-institutionnels à propos de l'environnement. Autrement dit l'appropriation de la problématique environnementale et de la défense de l'environnement par les différents acteurs. Le concept « défense de l'environnement » qu'on utilise dans notre étude signifie l'opposition à l'artificialisation du milieu naturel périurbain et/ou aux nuisances et aux pollutions.

Le géographe qui interroge ces sujets doit être vigilant car il doit apporter dans ces questions la dimension spatiale ou territoriale et ne pas se limiter aux discours et raisonnements déterritorialisés des autres sciences sociales. Par conséquent, l'aspect conflits dans le territoire n'est pas négligeable. Il s'agit ici d'un espace en mutation. En réalité le terme « périurbain » désigne un processus de croissance urbaine à partir des années 1970, où sous l'effet de politique du logement en faveur de l'accession à la propriété privé de pavillons, l'artificialisation a gagné sur le milieu rural. Des maisons individuelles ont été massivement construites (Jaillet, 2014), plutôt qu'un territoire.

En Grèce, dans les deux grandes agglomérations (Athènes-Le Pirée et Thessalonique), on rencontre des types de périurbanisation classiques comme la délocalisation et la nouvelle installation d'industries et des services (Anthopoulou, 2002). Ainsi, l'élément intéressant de ce type de territoire est son caractère volatile qui en fait une source principale du « *real estate* ». La particularité de notre cas d'étude réside dans le fait qu'il s'agit d' « accaparement foncier » de propriété communale et privée par l'installation d'une infrastructure à caractère extraterritorial (décharge publique) suite à une décision venant « du haut » (le gouvernement central). On a choisi ce cas car il implique un processus d'expropriation des terres jugées peu fécondes parce que classées comme pastorales (principalement maquis et friches) et agricoles (olivier extensif, jachères) contre la volonté à la fois des propriétaires et de la population de la ville voisine du site, ainsi que du Conseil Municipal. Le terme « accaparement foncier » ne désigne pas des processus d'installation d'infrastructures telles que les déchèteries comme celle qu'on étudie. Bien que nous soyons conscients d'utiliser une définition laxiste du phénomène (Sassen, 2013), les modalités d'acquisition du foncier dans le périurbain nous

autorisent à considérer les aménagements consécutifs à une décision de l'Etat comme un « accaparement ».

Les hypothèses sur ces études sont au nombre de trois. La première est qu'au moment où y a une évolution sur la politique de médiation environnementale en Grèce, que de nouveaux acteurs informés et avertis et que des formes associatives plus modernes et proches des modèles du nord de l'Europe sont créés, dans les faits, il n'y pas de progrès significatif en la matière depuis vingt-cinq ans. De plus, il y a deux hypothèses sur la relation de l'acteur à la problématique environnementale. Si on considère que le conflit est bien un des éléments de la construction territoriale (Melé, 2004) et que c'est le conflit qui forme l'acteur (Touraine, 1984), on va identifier l'application de ces thèses au cas analysé.

Pour notre analyse, nous mobilisons les recherches précédentes sur le sujet et les données de terrain provenant des communications publiques, des entretiens semi-dirigés auprès des acteurs-clés et de l'observation participative.

I – L'environnement : l'historique du concept

Les premières critiques relatives aux conséquences du développement économique et de la construction immobilière incontrôlable s'expriment, dès les années trente. Mais elles ne sont pas ou peu nombreuses car personne ne s'intéresse aux scientifiques « petit-bourgeois » lesquels sont considérés comme des réactionnaires et des utopistes (Tsakiris, 1997). La culture de l'écologie débute en Grèce au moment où le développement d'après-guerre a complètement disloqué les pratiques d'autosuffisance et de durabilité de la campagne grecque. Les premières mobilisations de masse en matière d'environnement ont eu lieu au début des années soixante-dix (ex. Industrie de pétrochimie a Megara en 1973 et projet de construction d'un centre nucléaire à Karystos en 1977-1979). Au même moment, en 1974, lors de la révision de la constitution, après la chute de la dictature des colonels, est adopté l'article 24 sur la protection de l'environnement. C'est un dispositif assez puissant de protection de la forêt et des territoires forestiers (les anciens pâturages du code forestier de 1929 bénéficient de mesures de protection presque équivalentes à celles de la forêt). Par contre, aucune disposition n'est prévue pour protéger le territoire agricole. Dans les années quatre-vingt, les problèmes écologiques se multiplient : « *nefos* » (le nuage de pollution atmosphérique) d'Athènes, pollution industrielle, incendies forestiers d'origine anthropique et multiplication des constructions illégales surtout dans les régions périurbaines et sur le littoral,... C'est à ce moment-là que le terme écologie apparait et que des militants écologistes commencent à s'organiser dans des structures locales mais très peu revendiquent un rôle national.

C'est seulement à partir des années 1990 que le terme « environnement » connaît une vraie diffusion. On a d'abord l'éphémère expérience (1988-1993) d'un parti écologiste (la fédération des mouvements Ecologistes et Alternatives) créé par des associations et des structures locales qui dominent le milieu écologiste pendant les années quatre-vingt comme on l'a évoqué précédemment. Cette tentative de structuration de l'écologie politique fut courte, mais a réussi à accélérer l'entrée, d'une manière limitée mais durable, de nouveaux concepts dans la vie publique du pays ainsi qu'à renforcer la réflexion sur la question de l'environnement. D'ailleurs une grande partie de la législation sur l'environnement date de la période du début des années quatre-vingt, ainsi que la création de la Vème section du Conseil d'état chargé des affaires de la protection de l'environnement. Au même moment, – et surtout après le déclin de l'écologie politique quand un grand nombre de militants écologistes se tourne vers l'action sociale plutôt que politique - une autre forme d'action collective voit le jour : l'écologie des Organisations Non Gouvernementales tel que WWF (1989) et Greenpeace (1991). On compte près de 200 organisations environnementales dans la deuxième moitié des années 1990 (Botetzagias, 2004).

Après cette période, et jusqu'à la fin des années 2000, la problématique environnementale connaît une stagnation prolongée, qui force les organisations de défense de l'environnement à changer de stratégie. Tout d'abord l'organisation des Jeux Olympiques de 2004 a transformé le pays en un chantier géant (5 agglomérations ont alors le statut de « Ville Olympique » : Athènes-Le Pirée, Thessalonique, Patras, Héraklion et Vólos) et un grand nombre de ces projets ont pu contourner la contestation grâce à leur statut de « travaux olympiques ». Puis, les gouvernements des Socialistes et de Nouvelle Démocratie (droite) tentent de réviser l'article 24 de la Constitution sur la protection de terres forestières et de tendre vers une définition plus laxiste du changement d'usage. En plus, le projet de constitution des Cadastres débuté avec le gouvernement socialiste depuis la fin des années quatre-vingt-dix n'avance pas alors qu'il est indispensable pour le contrôle et la régulation de l'usage de sol ; en même temps, le gouvernement continue périodiquement de légaliser les constructions illégales et de projeter des travaux publics et privés sur des territoires à préserver (ex. sites Natura).

Ainsi les ONG's et les associations de défense de l'environnement ont commencé à utiliser plus régulièrement des pratiques de lobbying face à leur incapacité à influencer les dirigeants. Enfin, un nouveau parti vert est fondé en 2002. Il a des représentants au Parlement Européen depuis 2009 et certains autres partis ont fait un pas vers le verdissement (ex. PASOK - parti socialiste, SYRIZA - coalition radicale de gauche).

Cette nouvelle stratégie, ainsi qu'une nouvelle vague de prise en conscience environnementale de la part de la population suite aux grandes catastrophes causées par les incendies de l'été 2007, conduisent à certains changements dans la politique de gestion des territoires forestiers et agricoles : accélération du processus de réalisation des Cadastres dont les premiers ont été constitués en 2010.

Initialement, les actions du gouvernement de Nouvelle Démocratie, telle que l'allocation pour le développement immobilier et touristique des territoires incendiés de la forêt périurbaine d'Athènes et du Péloponnèse, ne montraient pas une volonté politique des responsables. De même, après une période d'intentions « vertes » assez courte du nouveau Ministère d'environnement et de changement climatique (octobre 2009), la crise économique change les priorités dans tous les aspects de la vie politique et de la société. La situation devient plus conflictuelle, la population n'a plus confiance dans le gouvernement et la politique se limite aux mesures d'austérité sociale. Simultanément aux mesures antisociales menant à la contestation des indignés, aux grèves, aux émeutes, des décisions anti-environnementales sont prises ; notamment :

1. Privatisation de la plupart des compagnies publiques de biens communs (ex. l'eau). Nouvelle vague de légalisation de la totalité des constructions illégales situées hors du plan de ville. Nouvelle loi votée en avril 2011, dite « *fast-track* » limitant à un mois la durée de contestation des citoyens, des associations, des agents publics et des collectivités territoriales contre une installation d'une compagnie privée. Projet de vente de milliers d'hectares de terres publiques.
2. Loi dite « applicative » votée en juillet 2011 facilitant l'occupation et la construction des terres publiques sans les vendre et quasiment sans limites.

Il est évident qu'on vit la période peut-être la plus conflictuelle que la société a connu depuis l'après-guerre[1]. La société grecque entière est en mutation. De plus, la protection environnementale est reléguée en arrière-plan face à la nécessité du développement économique. Nous craignons que certaines de nos hypothèses conçues il y a quelques mois ne soient plus valables dans les mois qui viennent.

Au niveau institutionnel le gouvernement grec s'est doté d'un Ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire pour la première fois en 1980 (YHOP). Ce ministère sera changé en Ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des

Travaux Publics (YPEHODE) en 1985, et il restera sous cette forme jusqu'à 2009 lorsque le nouveau Gouvernement Socialiste crée le Ministère de l'Environnement et du Changement Climatique (YPEKA) qui exprime la volonté du gouvernement Socialiste de Papandreou (2009-2011) de s'investir sur des concepts tels que le «développement durable», la «croissance verte», la «concertation» et la «démocratie participative».

II – Keratea : le lieu du conflit

Par son intensité et les acteurs impliqués, le conflit de Keratea - d'après la typologie (Charlier, 2001) - peut être défini soit comme un méso-conflit, puisque il s'agit d'une installation dans le cadre de l'aménagement régional, soit comme un micro-conflit, car la population initialement concernée - et opposée - n'est que celle de la commune.

En effet, il s'agit d'une commune de taille moyenne, puisque la ville de Keratea est peuplée d'environ 14 000 habitants en 2011 et de 7 000 habitants au début du conflit au milieu des années quatre-vingt-dix. Le conflit a connu une durée extraordinaire depuis le milieu des années 1990 mais d'un caractère très local jusqu'en 2010. Mais le conflit prend une dimension nationale pendant environ quatre mois. En décembre 2010, la résistance de la population et la réaction des forces policières mènent à l'occupation du site et au blocage de la route nationale qui relie Athènes au port de Laurion. L'émeute dure 128 jours, du 10 décembre 2010 au 18 avril 2011, quand les forces policières se retirent après un « armistice » avec l'état.

1 – La gestion des déchets et le projet

Le problème de gestion des déchets est très ancien à Attique. Particulièrement dans la région de Mesogheia - à l'Est de l'agglomération d'Athènes-Le Pirée – où il n'y a pas de déchèterie depuis 1977, suite à la fermeture de celle de Vari-Koropi. En fait, depuis il n'y a aucun plan, ni mode de gestion alternatifs pour résoudre le problème : Athènes ne sait plus quoi faire de ses déchets. Décharges et technologies adaptées font défaut. Au milieu des années 1990, la situation devient de plus en plus critique. C'est le moment où un projet régional de gestion des déchets est mis en place pour la première fois. Un projet d'installation d'un centre d'enfouissement technique provoque évidemment la réaction des riverains. Ce genre d'installation est parmi les moins acceptables socialement en Grèce et ailleurs. Alors, évidemment, dans tous les lieux désignés, des populations à proximité du site, s'organisent et s'opposent aux projets.

Dans certains cas, la ville ou le village concernés réussissent à bloquer le projet grâce à leurs relations privilégiées avec certains hommes politiques (ex. le site d'Avlona au nord d'Athènes).

Le site du mont Ovriokastro domine la vallée de Keratea. Il est retenu en 1996 pour accueillir une grande décharge de 54 ha (dont les 24 ha du territoire forestier, et les 30 ha du territoire agricole) destinée à stocker 127 500 tonnes par an de déchets.

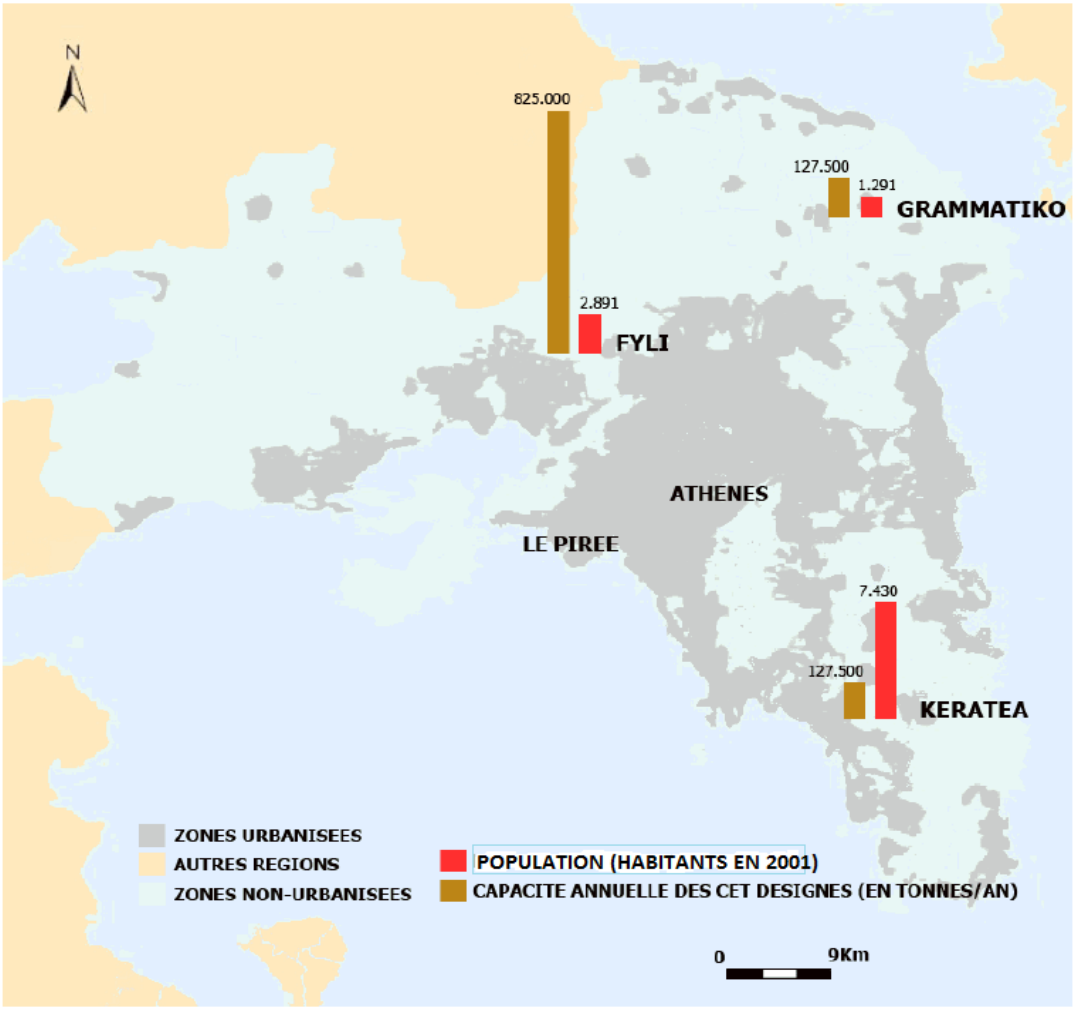
Ce site a été choisi suite à une proposition de la Commune mais, ultérieurement toutes les autorités qui ont suivi ont été contre le projet.

Le projet d'installation de centres d'enfouissement technique est adopté par la loi 3164/2003. Il prévoit quatre centres en Attique-Est et deux en Attique-Ouest. La même année, les études d'impact ont été approuvées pour trois des quatre sites, dont celui de Keratea. En 2004, les trois projets sont déposés au Fond de Cohésion de l'UE et après un premier rejet en 2004, ils sont acceptés en 2005. Pendant deux ans, les riverains se dirigent vers la justice qui initialement leur donne raison. En automne 2007, le Conseil d'Etat donne un avis positif de poursuite du projet d'installation et les travaux commencent avec du retard à la fin de l'année 2010.

La scène du conflit, Keratea, est une région classique de Messogheia. Ancienne région agricole avec des cultures de vignes et des oliviers quasiment abandonnés aujourd'hui.

La terre agricole représente principalement plus une réserve pour construire qu'une terre réellement productive. La coopérative agraire de la ville est en réalité une société servant à gérer le foncier. Pourtant Keratea est moins urbanisée que les zones centrales de Mesogheia à cause de son éloignement de l'agglomération d'Athènes-Le Pirée (40km du centre d'Athènes).

Carte 1. Localisation et comparaison des sites de gestion des déchets planifiés (sites de « CET » - Centres d'Enfouissement Technique) (Source: Auteur)



2 – La « Grande Jacquerie » de Keratea

La direction du conflit est confiée à une initiative dite « contre le CET» formée ad hoc en 2007. Elle garde des liens étroits avec la commune[2] de Keratea (et, depuis la réforme des collectivités territoriales de 2011, avec son successeur, la commune de Lavreotiki)[3].

Pendant le conflit, une alliance très hétérogène est formée. On peut noter parmi d'autres les groupes environnementalistes, les groupes libertaires-autonomes, les acteurs politiques de tout le spectre politique (notamment les partis de l'extrême-gauche), les groupes d'extrême-droite, les groupes de néo-paganisme hellénique, des associations de la société savante, des archéologues. L'association des riverains réussit à avoir le soutien de tous les députés de la circonscription d'Attique (il s'agit de la région d'Attique en dehors de l'agglomération d'Athènes-Le Pirée).

Les habitants impliqués dans le conflit ne sont pas les mêmes au cours de l'évolution du conflit. Au début, il s'agissait d'une partie de la population soutenue par une majorité des habitants également contre le projet. Pendant les années 2000, la réaction de la population va évoluer de l'inertie vers l'action collective. Une nouvelle identité territoriale est créée. La région est habitée traditionnellement d'Arbanites[4], comme la plupart de l'Attique, mais elle est la cible d'un flux migratoire important dû à la périurbanisation. Jusqu'aux années 2000, ces habitants n'avaient pas des représentations ni de symboles autour desquels forger une identité territoriale forte. Un des premiers effets du conflit est de rapprocher les habitants, de leur faire « prendre conscience » de leur histoire et position commune. Plusieurs évènements historiques sont mobilisés afin de créer la fierté territoriale manquée[5].





Image 1 (à gauche): affiche faite par des étudiants de l'école des beaux-arts d'Athènes dans laquelle Keratea est représenté comme un village peuplé des gaulois irréductibles qui résistent à l'empire du Fonds Monétaire International (FMI).

Image 2 (à droite) : plan du fort du mont Ovriocastro, centre de la révolte des esclaves des mines d'argent de Lavrio en II siècle av. J.-C.

Les propriétaires du site (environ la moitié du site appartient à des propriétaires) contrairement à d'autres cas, où les propriétaires ont préféré le dédommagement important donné par l'état, se sont alliés à la population et ils n'ont pas déclaré leur propriété. En effet, sur la centaine de propriétaires, seuls deux ont déclaré leur terrain pour l'expropriation. Tous les deux n'étaient pas des habitants de Keratea.

On remarque l'absence des ONG's écologistes généralistes[6]. Celles-ci ne sont pas attirées par la violence du conflit et par ses mobiles, jugés d'intérêt personnel parce que le mouvement est porté par des habitants de la région[7]. Par contre, ces ONG's s'opposent aux méthodes promues par les autorités publiques.

L'ex-président du réseau Méditerannée SOS et ex porte-parole du Parti Vert Nikos Chrysogelos affirme qu' : « *Il manque une solution pour améliorer le recyclage, lancer un programme de compostage des déchets organiques, adopter des techniques moins polluantes. Il pourrait y avoir une solution intermédiaire plus rapide et plus économique. A Grammatiko et à Keratea, on peut créer deux centrales de compostage, pour 700 000 tonnes de déchets organiques pour chacune d'elles, afin de réduire la charge de Fyli de 2,3 millions de tonnes. Mais les locaux doivent collaborer, on ne peut pas gaspiller 10 années d'études et de préparation ».*

Par contre, d'autres associations écologiques et des militants écologiques se sont alliés aux revendications des habitants. D'après un ancien militant écologiste près de Fyli : *« La gestion de grands centres de compostage promus par les ONG's conduit à une politique de déchets zéro très vite, mais le compost produit est de mauvaise qualité et toxique et donc inutile. On devrait donc le stocker dans les centres de stockage de déchets. Certains acteurs des ONG le savaient mais ils sont liés à des entreprises qui vendent ce type de technologie ».*

D'ailleurs, les acteurs impliqués dans les conflits ont évolué d'un discours typiquement lié au phénomène NIMBY - Not in my Backyard - pas dans mon arrière-cour (Neveu, 2002) vers un discours compatible avec le discours écologique basé sur quatre axes :

- La préservation de l'espace concerné. Le site est protégé par des lois et des décrets.
  D'après un habitant: « *La décharge ne peut pas être construite car elle ne respecte pas quatre arrêts et deux lois : ici il y a un fleuve, une forêt protégée, de vieilles mines d'argent qui contiennent encore des déchets toxiques et quelques habitations. Deux décrets l'ont également déclarée site archéologique et, de ce fait, zone protégée* ».
- L'opposition aux méthodes de gestion (au début, le Centre d'Enfouissement Technique puis l'incinération).
- Une gestion de déchets décentralisée, de petite échelle (et l'acceptation graduelle de l'idée d'avoir un centre de compostage à condition qu'il ne dépasse pas le seuil de 100 000 habitants concernés).
- Une nécessité de concertation et pas d'imposition. Une revendication de méthodes participatives.

Loin du discours, l'élément fédérateur de tous les acteurs impliqués (externes ou autochtones) est l'opposition à la « politique illégale » du gouvernement du mémorandum. Deux mois après la fin de l'occupation du site de Keratea, ce conflit a été choisi en exemple par les mouvements des indignés de la Place Syntagma.

III – Discussion et premières conclusions

Dans le présent article, on a décrit les évolutions que la politique de l'environnement a connues en Grèce, en présentant un cas précis que nous considérons significatif. On a mis en évidence les groupes sociaux qui s'affrontent au sujet de l'usage des territoires périurbains. On a commencé par la thèse, qu'à ses débuts, la politique environnementale a été dominée par des situations conflictuelles. Puis, peu à peu, elle est devenue plus négociatrice dès lors que la

politique publique a intégré, dans ses actions, les principes du développement durable. Cela ne mène pas à la disparition totale des conflits environnementaux et la transition a des formes de médiation et de démocratie locale plus participatives.

Les mobilisations écologiques, tant au niveau local que national, montrent une continuité remarquable depuis leur apparition dans les années soixante-dix qui est caractérisée par le clientélisme et des réactions NIMBY, ainsi que par une faiblesse chronique en termes d'implication de la société civile. Ceci est en contradiction avec l'évolution, ces dernières années, du discours des principaux acteurs politiques et sociaux sur l'environnement (Tsakiris, 1997). Ces caractéristiques, c'est-à-dire la faible implication, les réactions NIMBY, le clientélisme, sont considérées (Botetzagias, 2004; Sotiropoulos, 2006) propres à tout le Sud Européen et s'expliquent par des particularités dans les sociétés du Sud Européen qui les empêchent d'atteindre le niveau de politique environnementale du Nord. Il nous semble que ces particularités ne sont pas spécifiques à la Grèce ni aux sociétés du Sud de l'Europe mais qu'elles dépendent d'autres conditions. En Méditerranée comme ailleurs, elles sont amplifiées à cause (i) de l'absence de risque politique pour les dirigeants lorsqu'il s'agit de politique environnementale et (ii) d'une volonté, partagée à la fois par la société et les politiques, d'avancer vers de nouvelles formes de gestion et de participation. Par contre, il y a des indices qui confirment la thèse de certains scientifiques politiques (Tilly, 2004) à savoir que la contestation et les conflits sociaux contribuent à la démocratisation et à l'avènement de nouvelles revendications, tel que la préservation de l'environnement.

De plus, chaque acteur regarde les autres avec méfiance. D'un côté, la majorité des associations, y compris les ONG's environnementales, est considérée par les dirigeants politiques au travers du syndrome NIMBY. Sans remettre en cause le rôle des associations, les dirigeants politiques souhaitent minimiser leurs interventions dans les prises de décision. En outre, chacun est responsable mais, paradoxalement, les politiciens semblent se désengager face au risque collectif selon le phénomène NIMTO (*Not in My term of Office* - pas pendant mon mandat) (Charlier 2001). Les responsables politiques locaux et nationaux favorisent des intérêts locaux en influençant par exemple la décision sur la désignation du site d'une installation publique. Le pouvoir juridique semble être celui qui fonctionne le mieux. D'ailleurs, faute de processus fiable de concertation, le recours en justice est le seul moyen de réaction des contestataires. Un moyen d'ailleurs qu'ils utilisent souvent.

Les organisations écologiques, jadis alliés classiques des associations des riverains à une époque où la totalité des projets d'installations ont été considérés polluants (années quatre-vingt : oppositions aux centres nucléaires, industries chimiques, autoroutes etc.) sont aujourd'hui divisées voire hostiles selon le contenu de la contestation - notamment quand il s'agit d'implantations d'éoliennes ou de la gestion de déchets. Dans le cas de Keratea, quelques ONG dites « généralistes» (parmi les plus connues) se sont opposées à la politique de gestion de déchets en général sans s'allier au combat des habitants de Keratea. Finalement les associations des riverains s'approprient le discours écologique, pour gagner de la légitimité politique quel que soit le contenu de leurs revendications.

De plus, les citoyens disposent d'une information de nature descendante (de l'Etat vers l'individu). Il est évident donc qu'il n'existe pas un vrai processus de médiation environnementale et il est nécessaire de réorganiser l'appropriation de l'information en favorisant la concertation.

Pendant la révolte, une grande partie de la population du pays s'est identifiée aux habitants de Keratea, comme à des insoumis à un pouvoir corrompu et arbitraire. L'intensité des conflits tant sociaux qu'environnementaux traduit un élan de la société civile, mais la durée souvent longue des problèmes (ex. Conflit de Keratea de 1995 jusqu'à nos jours) conduit à l'affaiblissement graduel des résistances sociales. Les conflits plus médiatisés, comme celui de Keratea, prennent souvent la forme médiatico-gramscienne, c'est-à-dire un conflit entre des minorités

avant-gardistes qui s'affrontent pour gagner l'opinion publique (une sorte d'hégémonie culturelle) en utilisant, - parmi d'autres moyens - principalement les médias (Howard, 2000).

Pour conclure, la situation en Grèce semble ne pas connaître d'énormes évolutions ces dernières trente années. Cela est dû au caractère des acteurs des conflits. Le mouvement écologique, porte-parole du projet d'une gestion durable de l'environnement ne s'est pas amplifié, et n'a pas trouvé de soutien public, ni local, ni national. De plus, la société civile reste atrophique, les rapports entre les pouvoirs publics et la société étant dominés par le clientélisme et la corruption.

Références

Anthopoulou T., Moissidis A. 2002. La périurbanisation dans l'espace rural grec : crise ou adaptation ? *Géocarrefour*, vol. 77, n. 4, p. 359-366.

Botetzagias I.A. 2004. Η κατάσταση των Ελληνικών Μη Κυβερνητικών Οικολογικών – Περιβαλλοντικών Οργανώσεων-*Μέρος Α'*. [Situation des ONG écologistes environnementalistes en Grèce- Ière Partie. Ph.D. : Université de la mer Egée].

Cadoret A. 2011. Analyse des processus conflictuels. Le cas du Languedoc-Roussillon. *Espace Géographique*, n. 3, p. 231-244.

Charlier B. 2001. 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 et des Pays de l'Adour.

Darly S. 2008. La spatialité des conflits d'usage au sein des zones périurbaines en Ile-de-France : analyse empirique d'une modalité peu connue de la gouvernance des territoires. *Norois*, n. 209, p. 127-146.

Howarth D.R. Norval A.J., Stavrakakis Y. 2000. *Discourse theory and political analysis*. Manchester : Manchester University Press. 243 p.

Jaillet M.-C. 2004. L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes. *Esprit*, mars-avril 2004, p. 40-61.

Lecourt A. 2003. Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas Breton. Thèse de doctorat : Université de Rennes II.

Melé P. 2004. *Conflits et controverses : de nouvelles scènes de production territoriale ?* Colloque Espaces et sociétés aujourd'hui. La géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action, Rennes, 21-22 octobre 2004, UMR ESO 6590.

Neveu C. 2002. Nimbys as citizens: (re)defining the "general interest". *Focal European Journal of Anthropology*, n. 40, p. 51-66.

Ripoll F. 2005. S'approprier l'espace… ou contester son appropriation ? Une vue des mouvements sociaux contemporains. *Norois,* n. 195, p. 29-42.

Sassen S. 2013. Land grabs today: feeding the disassembling of national territory. *Globalizations*, vol. 10, n.1, p. 25-46.

Sotiropoulos D.A. 2006. The remains of authoritarism and civil society in post-authoritarian Greece. *Cemoti*, n. 20 : Médias d'Iran et d'Asie Centrale. http://cemoti.revues.org/document1674.html. [Consulté le: 09.09.2011].

Tilly C., 2004. *Contention and democracy in Europe 1650-2000.* Cambridge University Press.

Torre A., Melot R. et al. 2014. Identifying and mesuring land-use and proximity conflicts: methods and identification. *Springerplus*. http://www.springerplus.com/content/3/1/85 [Consulté le: 10.04.2014].

Touraine A. 1984. *Le retour de l'acteur.* Paris : Fayard.

Tsakiris T. 1997. Όταν η « άλαλος άνοιξις » αποκτά φωνήν. [Quand le printemps silencieux gagne la parole. Mémoire de Master : Panteion Université de Sciences Sociales et Politiques d'Athènes].

Notes

[1] La première version de l'article est écrite en 2011 dans la première période de la crise Grecque. Depuis le système politique a changé radicalement avec l'effondrement du Parti Socialiste, le fort progrès de la « Gauche Radicale» de Syriza ainsi que l'apparition de nouveaux phénomènes politiques telles que l' « Aube Dorée » le parti Néo-nazi et la formation des gouvernements de grande coalition entre le centre droit (Nouvelle Démocratie) et Socialistes (2011-2014). Dans le champ de l'action publique, de la législation et de la politique environnementale et sociale les tendances décrites dans l'article se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui (2014).

[2] La direction de l'initiative est désignée par le conseil municipal.

[3] La réforme de collectivités territoriales de 2010 a regroupé les communes dans des entités plus vastes. La commune de Lavreotiki regroupe trois anciennes communes dont l'une est celle de Keratea.

[4] Arbanites : groupe ethnique grec-albanophone.

[5] Région d'origine de Thémistocle (v. 524 – 459 av. J.-C) ; Centre de la révolution des esclaves des mines d'argent de Lavrion au IIème siècle av. J-C ; région d'origine d'un chef de guerre pendant la révolution grecque (1821) ; centre des grèves des ouvriers des mines d'argent en XIXème siècle.

[6] C'est-à-dire les Organisations non-Gouvernementales qui s'intéressent à tous les aspects de la problématique environnementale par opposition aux organisations naturalistes ou monothématiques.

[7] Position commune de Greenpeace, WWF, Compagnie Ecologique de Recyclage et réseau « Méditerranée SOS ».

Multifonctionnalité et actions innovantes : à la recherche d'une échelle territoriale pertinente

(Compensation écologique, paiement pour services environnementaux et biens publics)

Michel Pech

Institut National de la Recherche Agronomique, UMR 1302 SMART

Résumé : En France, les décideurs privés et publics montrent de réelles capacités d'innovations techniques et institutionnelles. Ces innovations sont parfois le fruit de la recherche, dans d'autres cas elles sont issues de partenariat ; les exploitations multifonctionnelles et les mesures en faveur de l'environnement s'adossent aux réflexions menées par des agents économiques privés (Vittel, Plancoët, Munich)[1], l'intervention de la recherche se limitant parfois à la création d'un cadre théorique adéquat (multifonctionnalité et règles de l'Organisation Mondiale du Commerce par exemple). S'agissant du maintien et de la production d'aménités environnementales, les principaux travaux sont réalisés par divers spécialistes de sciences agronomiques et par des économistes. Nous observons que la mise en œuvre de mesures particulièrement innovantes ne rencontre pas le succès escompté en raison de l'absence ou de l'imprécision des règles du jeu. L'observation de ces politiques innovantes révèle par ailleurs le problème de la territorialisation des politiques publiques.

Mots clefs : politiques environnementales – actions innovantes – gouvernance foncière - échelle territoriale

Title. Multifunctionality and innovative action - the search for an appropriate territorial scale (Ecological compensation, payment for environmental services and public goods)

Abstract*. French public and private decision makers display a real capacity for technical and institutional innovations. These innovations are sometimes the result of research, in other cases they are the result of partnerships; multifunctional farms and measures in favor of the environmental are rooted in discussions by private economic agents (Vittel, Plancoët, Munich), and research is sometimes limited to the creation of an appropriate theoretical framework (multifunctionality and rules of the World Trade Organization , for example). Concerning the maintenance and production of environmental services, the main work is done by ecologists, agronomists and economists. We observed that the implementation of particularly innovative measures does not always measure up to expectations due to the absence of a level playing field. Our observations of these innovative policies also revealed the territorialization of public policies.*

Keywords: *environmental policies - innovative actions - land governance - territory*

Introduction

La production d'aménités rurales est source de nombreuses satisfactions (esthétique, récréative, environnementale) ; dans de nombreux cas, il s'agit de biens publics ou de services environnementaux pour lesquels aucun marché n'existe alors que la demande est en forte croissance. La production simultanée par l'agriculture de biens destinés au marché et de biens non marchands fait que toute restriction sur les premiers peut conduire à une diminution des

seconds. Un niveau optimal de production agricole défini sur les seuls critères de biens marchands ne prendrait pas en compte les bénéfices hors marché et aboutirait de ce fait à s'écarter du véritable optimum social. Dans ces conditions, il importe d'avoir une vision de l'efficacité des instruments de soutien de l'agriculture beaucoup plus large que celle qui consiste à ne voir que les effets en termes strictement productifs, d'où l'intérêt de s'intéresser à des politiques ou concepts novateurs.

Dans un premier temps la grande majorité des aménités était rémunérée par le biais des Mesures Agro-Environnementales (MAE) : la prime/aide proposée aux agriculteurs était calculée de manière à compenser la perte de profit ou le surcoût lié au changement de pratiques spécifié par la mesure. Dans un second temps, il faut expliquer que la multifonctionnalité était considérée comme un cadre conceptuel à géométrie variable visant d'une part, l'intégration rapide d'innovations techniques et économiques dans le monde agricole, et d'autre part, concourant à une acceptabilité de ces politiques et concepts au niveau international (règles de l'OMC et de la concurrence).

Dans une première partie, nous présenterons schématiquement un ensemble de politiques et concepts environnementaux et économiques innovants qui ambitionnent de mettre en place des logiques de rémunération visant à maintenir ou à accroître la production de biens environnementaux en adaptant et en proposant aux agriculteurs un paiement couplé aux résultats environnementaux réalisés. Dans une deuxième partie, nous regarderons les conditions d'efficacité de ces concepts dans divers contextes de mise en œuvre.

I – Des politiques publiques innovantes

1. La compensation écologique

Les mesures de compensation écologique constituent une obligation pour tout maître d'ouvrage qui mène une opération d'aménagement susceptible de causer des dommages environnementaux. Cette obligation légale, qui date de la loi sur la protection de la nature de 1976, constitue la dernière phase du principe dit « ERC » (Eviter, Réduire, Compenser). Une fois les effets dommageables sur l'environnement évalués, le maître d'ouvrage doit en effet exposer les mesures envisagées pour compenser les effets négatifs du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits. Les mesures de compensation que le maître d'ouvrage propose doivent pouvoir être mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne.

Bien que la compensation écologique existe depuis près de 40 ans, la réalisation effective des mesures de compensation est longtemps restée aléatoire et difficile à évaluer. Impulsée par le Grenelle de l'Environnement, la récente réforme de l'étude d'impact a toutefois fait évoluer la réglementation dans le sens d'une meilleure efficience du mécanisme de la compensation.

Le fondement du mécanisme de compensation réside dans la non-perte globale de biodiversité, voire dans un gain net de biodiversité. En prenant en compte la valeur écologique des milieux et en cherchant à maintenir cette diversité, le principe de compensation permet de conserver les services rendus à l'homme et leur potentialité propre pour la biodiversité ordinaire et parfois remarquable tout en permettant les aménagements nécessaires aux activités. Cela signifie que toute perte de biodiversité liée à un aménagement dans un endroit donné doit être compensée au moins de manière équivalente, voire avec une amélioration nette de valeur écologique, sur un autre site. Selon le Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, *« le principal fondement du mécanisme de compensation est, a minima, la non-perte voire un gain net de biodiversité* » (UICN, 2011).

La compensation s'inscrit dans la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC)[2]. Elle n'est donc envisagée qu'en dernier recours, une fois que les mesures d'évitement et de réduction

des impacts dommageables ont été examinées. Tout projet d'aménagement portant atteinte à la biodiversité doit par ordre de priorité : 1/ éviter les impacts ; 2/ réduire les impacts, et s'il subsiste des impacts, ensuite et seulement, 3/ compenser le dommage résiduel identifié.

L'évitement des impacts peut impliquer une modification du projet initial d'aménagement (changement de site d'implantation, modification du tracé…). Il s'agit de rechercher en amont des solutions techniques et économiques pour supprimer les impacts dommageables pour le milieu naturel (Quétier *et al.,* 2012).

De manière pratique, l'aménageur qui met en œuvre des mesures de compensation écologique doit en effet être en mesure d'en garantir la fonctionnalité de manière pérenne. Sans garantie qu'à long terme le site où il réalise les mesures de compensation ne fasse pas l'objet d'une nouvelle action qui viendrait détruire les espèces, les habitats ou les forêts recréés, la compensation perd tout ou partie de son intérêt. La maîtrise foncière apparaît donc comme un outil essentiel pour la mise en œuvre des mesures compensatoires. Elle est nécessaire à la fois pour mettre en place les mesures techniques et pour assurer la pérennité de celles-ci. Mais le premier obstacle à franchir sera celui du choix d'un instrument adapté à la durée nécessaire à la compensation, puisque par construction cette durée est dépendante de la nature du dommage et qu'elle est en moyenne de 30 ans (Agra Presse, 2012).

Cette dernière remarque est importante, nous y reviendrons dans la deuxième partie de ce papier ; notons d'emblée que le problème du foncier et de sa gestion est probablement un des points de frictions qui a entraîné une application plus que timide de cette loi avant le Grenelle de l'environnement. La mise en œuvre de mesures de compensation écologique repose sur la disponibilité du foncier et plus précisément sur la destination et la valeur du bien (par exemple, foncier de bonne valeur environnementale, *versus* foncier à haute valeur agronomique). Ce point est important car il déterminera l'offre de terre susceptible de faire l'objet de terrain de compensation et l'acceptabilité de cette politique par les acteurs agricoles. Il est probable que les professionnels agricoles n'acceptent de contribuer à la compensation écologique, qu'à condition que cette politique n'entame pas la ressource foncière à vocation principale agricole. Par contre, cette mesure sera acceptée sans discussion si elle concerne principalement des parcelles support d'aménités environnementales.

2. Les paiements pour services environnementaux (PSE)

Il faut tout d'abord expliquer que les PSE ne sont pas une marchandisation de la nature, ces paiements rémunèrent des agents économiques afin qu'ils favorisent, par leur travail, leur pratique respectueuse de l'environnement, certains services rendus naturellement par les écosystèmes.

La définition la plus reprise pour les PSE est celle de Sven Wunder: « *une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est « acheté » par un (au minimum) acquéreur à un (au minimum) fournisseur si, et seulement si, ce dernier sécurise la fourniture du service (conditionnalité)* ».

A partir de cette définition il est possible de dire que les PSE présentent deux caractéristiques, la première est qu'ils résultent d'un accord volontaire entre les parties, il s'agit donc en droit français de contrats qui peuvent être explicites ou implicites et qui prévoient les services attendus et les paiements correspondants. La deuxième correspond au fait que le versement d'un paiement est conditionné au maintien du service rendu dans le temps.

A titre d'exemple, dans le cas d'un PSE sur un bassin versant, les propriétaires agricole ou forestier en amont peuvent recevoir des paiements de la part des utilisateurs d'eau situés en aval (entreprises, collectivités, consommateurs...) pour rémunérer le service d'épuration et de filtrage des eaux rendues par les couverts végétaux et forestiers ou les zones humides du périmètre.

A partir de ce développement, nous pourrions penser que les PSE sont une forme rénovée des contrats agro-environnementaux, cela serait ignorer que le système de rémunération des PSE présente des caractéristiques nouvelles : les paiements ne sont pas alloués en fonction des services environnementaux, ils sont négociés au cas par cas et ils doivent également couvrir le coût d'un renoncement éventuel à une activité (coût d'opportunité).

De même, le paiement des PSE peut être analysé de deux façons différentes. Dans certaines situations le montant de la rémunération des PSE est distinct de la valeur monétaire du service rendu : c'est le cas de la biodiversité pour laquelle il n'existe pas de marché, mais qui peut faire l'objet d'une rémunération. Dans d'autres cas, nous pourrons trouver des PSE dont la rémunération dépendra d'un rapport offre/demande, il en est ainsi pour le marché du carbone (Karsenty, 2011).

3. Les biens publics

Les biens publics sont définis comme des biens ayant deux caractéristiques principales : ce sont des biens non rivaux, en d'autres termes, la consommation du bien par une personne n'altère pas l'usage que pourra en faire une autre personne. De plus, il s'agit de biens non exclusifs, c'est-à-dire que l'accès à la jouissance de ce bien par d'autres consommateurs ne peut être empêché.

En raison de ces propriétés - les marchés ne sont pas adaptés aux biens publics- rien n'encourage la population à payer pour jouir de ces biens. De même, il y a peu d'incitations poussant la population à fournir ces biens, dans la mesure où ceux qui pourraient s'engager à les fournir ne seraient pas payés en retour. Enfin, la production de ce type de bien public plus ou moins pur (les paysages façonnés par l'agriculture sont des biens publics impurs) est socialement sous optimale en raison du risque lié à la « tragédie des communs » : lorsque le droit de propriété sur un bien n'est pas parfaitement défini (le paysage n'appartient à personne, il peut être consommé par tous, même s'il est produit par un acteur agricole privé), quand ce bien est laissé à la libre disposition de tout le monde, sans surveillance, les risques de surexploitation (congestion du site par exemple) et ou à l'inverse, de non entretien ne doivent pas être sous-estimés.

En conséquence, lorsqu'il y a une demande de la société pour un bien public particulier qui n'est pas fourni en quantité suffisante, alors l'intervention publique sous la forme de politiques est nécessaire afin d'assurer un niveau souhaitable d'offre qui réponde à cette demande.

Dans le passé, la production de nombreux biens publics et la production agricole étaient étroitement liées. Pour expliquer cela il faut faire un détour sur la multifonctionnalité. Sans être spécifique à l'agriculture, la multifonctionnalité y tient une place particulière en raison de la nature de la technologie agricole caractérisée par la présence de jointures de production[3]. Suivant l'OCDE trois sources sont à l'origine de ces jointures (OCDE, 2001) : la première tient à l'existence d'interdépendances techniques au sein du processus de production. Celles-ci peuvent être à l'origine d'effets positifs (rôle des rotations dans la lutte contre les mauvaises herbes). L'existence d'intrants non imputables, comme la terre, à l'origine par exemple de la production de paysages dans certains systèmes de production, constitue une deuxième source. Enfin, la présence de facteurs fixes affectés aux différentes productions (et donc imputables) peut aussi jouer un rôle. En effet, toute variation de la production d'un bien particulier modifie la quantité disponible de facteurs fixes disponibles pour la production d'autres biens. D'où l'existence d'un lien entre les produits. En termes de multifonctionnalité cette source de jointure joue un rôle moins important que les deux précédentes.

Les caractéristiques de la technologie agricole ont une forte dimension spatiale. En effet, du côté de l'offre, ce sont les spécialisations régionales, les dotations en facteurs de production et les conditions naturelles qui déterminent les jointures. Du côté de la demande les aspects

locaux sont aussi très importants, puisqu'ils conditionnent la valorisation d'un certain nombre de services co-produits par les agriculteurs.

Aujourd'hui la PAC tente de promouvoir et de pérenniser la production de biens publics environnementaux par l'agriculture. La mesure la plus connue et la plus importante utilisée pour encourager des pratiques agricoles saines d'un point de vue environnemental est de loin la politique agro-environnementale. Les exploitants concluent volontairement des contrats agro-environnementaux pluriannuels sur la base desquels ils reçoivent un paiement en échange de leur engagement à appliquer la méthode de gestion environnementale convenue sur leurs terres.

II – Innovations et efficacité ?

Nous venons de voir très rapidement trois politiques et ou concepts novateurs en matière de maintien ou de production d'aménités environnementales. Ces trois exemples sont révélateurs de l'intérêt de la réflexion menée sur ce sujet, tant sur le terrain que dans les sphères administratives et scientifiques.

Le maintien et la production d'aménités est un enjeu majeur pour notre société et les politiques examinées nous montrent bien que l'ensemble des acteurs de la société est concerné. Au-delà des acteurs, les fondements et la mise en œuvre de ces politiques s'adossent, de manière inégale à divers champs disciplinaires, notamment l'écologie, l'agronomie et l'économie et la question sous-jacente à la mise en place de ces politiques est bien la question de leur efficacité.

La question de l'efficacité que nous nous posons dans la seconde partie de ce papier repose sur un constat : après plus de vingt ans de politiques environnementales, des leçons sont tirées des expériences passées, les acteurs sont de plus en plus sensibles au respect de l'environnement, ou pour le moins aux coûts générés par les conséquences du non respect de l'environnement, les politiques publiques sont plus ciblées et mieux comprises, etc… Malgré ces prises de consciences multiples de la part de l'ensemble des acteurs, les politiques environnementales, malgré des arrangements plus ou moins conséquents, demeurent parfois non appliquées ou appliquées en partie, c'est dans ce contexte que l'efficacité de ces politiques et ou concepts novateurs reste à démontrer. Nous verrons dans les développements qui suivent qu'au-delà de la définition des mesures, il est nécessaire d'adapter les outils juridiques aux objectifs fixés par une réglementation ou une politique publique.

1. Les innovations de portées marginales

Les mesures environnementales du second pilier de la PAC ont une portée mitigée car il faut reconnaître, que par définition elles n'ont pas vocation à « produire » de l'environnement. De plus l'assiette de rémunération de ces mesures repose sur la compensation d'un manque à gagner qui est généré par la mise en œuvre de nouvelles pratiques, alors qu'il serait plus adapté de rémunérer le service environnemental rendu. En considérant les développements de la première partie sur les biens publics et les paiements pour services environnementaux, nous pourrions en déduire que nous avons progressé et que nous disposons désormais d'outils pour pallier les discordances des MAE classiques. En ce sens, les PSE pourraient par exemple prendre le relais de certaines MAE : mais en regardant de plus près il est aisé de constater que la question fondamentale de l'évaluation du montant de la rémunération des PSE n'est pas réglée. *Le montant d'un PSE ne dépend pas de l'évaluation monétaire des actifs naturels, il est déterminé à l'issue d'une négociation, plus ou moins équilibrée, et doit en principe couvrir au minimum le coût net du renoncement à une activité (coût d'opportunité) lié aux restrictions ou aux changements d'usage* (Karsenty, 2011). Ainsi le problème fondamental à résoudre en

matière de production d'aménités demeure l'acceptabilité sociale, la compensation fondée sur les coûts d'opportunité étant inéquitables pour les plus pauvres.

A côté de ce problème, nous relevons aussi la nécessité de clarifier les droits de propriété et d'exploitation qui sont un préalable aux paiements des services rendus et nécessaires pour l'adoption de changements de pratiques agricoles.

2. Les innovations qui nécessitent des règles de jeux explicites

Ce deuxième point vient compléter le développement sur la compensation écologique. La compensation écologique apparait en définitive comme une réalité intéressante mais ses lignes de contours restent encore assez floues. Les mesures de compensation sont désormais bien connues dans le milieu de l'environnement, de la protection ou de la restauration de la biodiversité ainsi que dans celui des aménageurs[4]. Par contre, les objectifs de la compensation écologique, aussi louables soient-ils, apparaissent difficiles à atteindre en pratique, compte tenu des difficultés à obtenir la maîtrise foncière sur les surfaces nécessaires pour accueillir les mesures de compensation[5]. Les outils à disposition du droit sont peu propices à la mise en œuvre de cette politique qui s'adosse à des éléments de maîtrise foncière : si nous considérons les contrats, il apparaît clairement que ces outils ne peuvent pas permettre d'assurer ou de contraindre un exploitant, à assurer une continuité de pratiques agricoles compatible avec celle exigée pour la compensation, pour une durée qui excède la durée classique d'un contrat. De plus et par définition, le contrat relève d'obligations réciproques entre les parties et il n'existe aucun lien entre la parcelle et la contrainte voulue par les contractants. Ainsi en cas de changement de propriétaire ou d'exploitant, ces derniers ne seront pas tenus par les obligations conclues par leurs prédécesseurs. L'amélioration de l'efficacité de cette politique passe par la possibilité offerte aux aménageurs de négocier l'acquisition ou le droit d'exploiter[6] des parcelles à destination agricole ou environnementale avec des propriétaires possédant de telles parcelles de manière à ce qu'elles soient gérées avec les garanties de pérennité indispensables à la préservation et à la restauration de la biodiversité (Dubreuil et Le Borgne, 2013). Le conventionnement/contractualisation souffre, comme nous venons de le voir, d'un manque de sécurité juridique évident : les contrats passés avec les propriétaires de parcelles agricoles ne permettent pas de constituer un droit réel sur les parcelles, d'où parfois l'idée d'instaurer des servitudes écologiques attachées au fonds (Martin, 2008). L'idée serait ici de créer une servitude conventionnelle, il s'agit d'une servitude qui repose sur la volonté des acteurs : le droit réel (droit sur la chose) créé est attaché non à la personne mais au bien, et suivant ce bien en cas de changement de propriétaire. La création de cette servitude suppose une évolution du code civil ; en attendant, il est d'ores et déjà possible de s'orienter vers une solution alternative sous la forme d'une vente temporaire d'usufruit. L'usufruit est défini comme le droit réel de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance. Ainsi, propriétaire et acquéreur temporaire pourraient convenir, pour l'exploitation du bien, de la mise en œuvre de pratiques agricoles compatibles avec les exigences liées à la compensation et cela pour une période déterminée et répondant aux besoins de la compensation.

Au-delà des modes de conventionnement développés, l'acquisition des parcelles nécessaires aux mesures de compensation est plus à même d'assurer la pérennisation de celles-ci. Restent néanmoins posées la question de l'acceptabilité des mesures de compensation par les propriétaires de terres et celle de la valeur du foncier une fois les mesures de compensation instaurées.

3. Innovations et changements d'échelles territoriaux

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 voie contractuelle. Cette gamme d'outils est utilisée en fonction des objectifs recherchés, mais les

changements d'échelles couplés au nombre d'agriculteurs et autres partenaires d'une opération montrent les limites de ces instruments eu égard à l'évolution des enjeux décrits dans les exemples ci-dessus, notamment une forte croissance de la demande d'aménités plus ou moins marchandes.

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 des problématiques agro-environnementales entraine 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'envergure nécessitant des moyens d'intervention conséquents et qui portent sur des éléments patrimoniaux sensibles. L'éventail des instruments juridiques applicables est large et très coûteux ; il faut garder à l'esprit que les effets de ces instruments sont liés par exemple aux incertitudes relatives à la collaboration entre les agents économiques/agriculteurs et les services de l'Etat (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.

- En ce qui concerne 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.

Une étude récente (Mestelan *et al.,* 2008) montre l'intérêt de procédures négociées, *a priori*, plus vertueuses et qui visent à mettre en place des mesures sous-tendues par des obligations de résultat. Cette recherche a permis l'élaboration d'une méthode innovante qui donne la possibilité d'intégrer les objectifs de conservation de la biodiversité dans les modes de production des agriculteurs. Les cahiers des charges de ces MAE portent sur des obligations de résultats à atteindre, ces résultats étant décrits par des indicateurs simples et facilement identifiables par les agriculteurs et donc également par les contrôleurs. Un des indicateurs de ces travaux porte sur la présence d'au moins quatre plantes à fleur dans les prairies sous contrat.

Dans ce cas, nous voyons qu'il y a une modification des règles du jeu, ce nouveau cahier des charges propose aux cocontractants de réelles obligations de résultat, en parfaite adéquation entre les souhaits de la collectivité et les efforts que peuvent consentir les agriculteurs pour atteindre les résultats recherchés par le contrat. Les MAE ciblées sur des terrains et problématiques précis, s'ils sont un lieu de négociation ouvert à tous les acteurs, sont un cadre opportun pour concevoir ce type d'obligation à des fins d'efficacité environnementale et de partage des responsabilités.

Conclusion et discussions

Les politiques et concepts novateurs abordés dans ce papier peuvent d'abord s'apparenter à des outils de communications, doublés par la suite d'un cadre théorique séduisant mais qui n'aborde les considérations pratiques de mise en œuvre que de façon trop marginale.

Ainsi et à titre d'illustration, la compensation écologique est, depuis 1976, une obligation juridique pour les aménageurs, mais le contenu juridique de ces obligations, les méthodes scientifiques d'évaluation des compensations, les résultats économiques pour les aménageurs et les propriétaires et ou exploitants des parcelles, les modalités de gestion du parcellaire et le paiement des acteurs demeurent imprécis : autant de facteurs qui ne favorisent pas l'efficacité de ces politiques.

Les paiements pour services environnementaux visent la préservation de la nature et le bien être des générations futures ; par ailleurs, il est utile de spécifier que les incitations économiques à la base de cette politique font l'hypothèse que l'Etat n'est pas l'acteur le mieux placé pour assurer l'efficacité de cette politique de protection de l'environnement, désormais les agriculteurs pourront composer, si nécessaire, avec des acteurs privés. Cette transition vers une marchandisation, plus ou moins avérée de la nature, sans intervention étatique pose entre autre le problème du financement de ces politiques : comment convaincre, au-delà de certains cas emblématiques, les bailleurs de fonds de mettre des moyens financiers à disposition d'agriculteurs pour la production d'aménités ? Sommes-nous assurés de la compatibilité de ces concepts avec les règlementations nationales et européennes ?

Après avoir vu, à partir d'exemples, comment émergent des politiques innovantes, nous soumettons à la discussion les conditions/critères de production d'aménités à des échelles quantitative et qualitative conséquentes : ces conditions/critères sont-ils compatibles avec une certaine lenteur ou frilosité du droit ? Est-ce que les passages entre les diverses disciplines sont assez larges pour débattre et tenter de trouver, ou pour le moins tester de nouvelles solutions ?

Les recherches effectuées montrent que le manque de coopération entre les disciplines dans ces domaines novateurs, entraîne un déficit d'efficacité dès lors que ces politiques sortent d'une zone de confinement pour être adaptées à des territoires plus importants.

Références

Agra Presse. 2012. Compensation écologique : si l'agriculture avait une carte à jouer ? *Agra Presse*, 26 novembre 2012.

Dubreuil T., Le Borgne M. 2013. Compensation écologique : quelques pistes pour une meilleure application. *Droit de l'environnement*, n°209, p. 42-43.

Karsenty A. 2011. Paiements pour services environnementaux et développement : coupler incitation à la conservation et investissement. *Perspective CIRAD*, n°7.

Martin G.-J. 2008. Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement. *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, p. 123-131.

Mestelan P., de Sainte Marie C., Vanstelan J-Y. 2008. *Guide pour la mise en œuvre de l'engagement unitaire agroenvironnemental « Maintien de la richesse floristique d'une prairie naturelle »*. Paris : Fédération des PNR de France. 34 p.

Mormont M. 1996. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Economie Rurale*, n° 236, p. 28-36.

OCDE. 2001. *Multifonctionnalité. Élaboration d'un cadre analytique*. Paris : OCDE. 177 p.

Quétier F., Quenouille B., Schwoertzig E., Gaucherand S., Lavorel S., Thiévent P. 2012. Les enjeux de l'équivalence écologique pour la conception et le dimensionnement de

mesures compensatoires d'impacts sur la biodiversité et les milieux naturels. *Sciences Eaux et territoires,* n° HS 2012. http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/69/04/34/PDF/dg2012-pub00035336.pdf

UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature). 2011. *La compensation écologique : Etats des lieux et recommandations.*

Wunder S. 2005. *Payments for environmental services: some nuts and bolts*. CIFOR. (Occasional Paper, n. 42). 26 p. www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

Notes

[1] Exemples emblématiques d'actions menées sur la qualité de l'eau, arrangements privés sur des bassins d'alimentation en eau potable.

[2] La séquence ERC fait l'objet d'une doctrine produite par le ministère chargé de l'environnement : *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel,* 6 mars 2012. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/doctrineERC-vpost-COPIL6mars2012vdef-2.pdf ; CGDD, *Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels*, Références, octobre 2013, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Ref_-_Lignes_directrices-2.pdf.

[3] L'agriculture génère de façon conjointe des biens de consommation et des externalités. A titre d'illustration, la multifonctionnalité de l'agriculture résulte d'une jointure de la technologie qui se traduit par la production simultanée de produits agricoles marchands et d'externalités positives. L'agriculture biologique participe à la production de bénéfices environnementaux de manière plus importante que l'agriculture conventionnelle, en raison de l'absence de pollution de l'eau et des sols et d'un moindre lessivage des nitrates, et du maintien de la biodiversité, etc.

[4] La profession agricole apparait quasi absente du processus de mise en place des mesures de compensation écologique. Il serait pourtant opportun qu'elle intègre très en amont la phase de concertation pour pouvoir demander de réelles mesures d'évitement et de réduction avant d'en arriver aux mesures de compensation. Allant dans le même sens, elle pourrait de plus défendre localement les intérêts agricoles et fonciers.

[5] Par construction, la compensation écologique par l'offre n'est pas abordée dans ce papier, ce système permet de sécuriser des terrains et de les restaurer par des actions de long terme. Ces « unités de biodiversité » sont ensuite revendues à des maîtres d'ouvrage qui doivent s'acquitter d'obligations de compensation (Etrillard et Pech, 2014).

[6] Exploitation par un bail rural, bail environnemental ou encore grâce à une vente temporaire d'usufruit par exemple.

Thème 4 : Revendications foncières, résistances et renouveaux des agricultures familiales

La connaissance des stratégies des *Ihahan*[1] : une des principales portes d'entrée à la conservation de l'arganeraie (Sud Ouest marocain)

***Jihane Bejbouji, **Marc Mormont, **Catherine Mougenot et ***Mohamed Qarro**

*Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (Maroc),

**Université de Liège (Belgique),

*** Ecole nationale forestière d'ingénieurs (ENFI) (Maroc)

Résumé. L'arganeraie, l'ensemble des écosystèmes structurés autour de l'arganier, est une spécificité du Sud Ouest marocain. Ces écosystèmes procurent des fonctions écologiques et socioéconomiques aux Ihahan. En effet, à la différence des autres forêts marocaines dont les riverains ne disposent que de deux droits (la récolte de bois mort gisant et le parcours), la population de l'arganeraie jouit d'un large éventail d'utilisation et d'exploitation des ressources forestières (la récolte des fruits, le parcours, le labour, le ramassage du bois de feu, de service et des matériaux de construction). Ces droits juxtaposés et/ou superposés sont à l'origine des usages et rendent la population le principal gestionnaire de cet espace-ressources. La conservation de l'arganeraie ne peut être pensée sans la connaissance des stratégies et logiques des ménages sous-tendant l'organisation de cet espace ressources. Cet article vise l'identification des principales typologies de propriétés auprès de 100 ménages relevant de trois communes rurales autour du massif forestier de l'Amsitten.

Mots-clés. Arganier – Conservation – Stratégie – Typologie – Propriétés – Ihahan.

Title. Knowledge of Ihahan strategies: a major gateway to the conservation of an argan forest (South West Morocco)

Abstract. *Structured ecosystems around the argan tree are a specificity of South West Morocco. These ecosystems provide ecological and socioeconomic services to Ihahan. Unlike other Moroccan forests whose residents only have the right to harvest dead wood and to pasture their livestock, the population of the argan forest have access to a wide range of applications and functioning forest resources, including harvesting the fruit, trail, plowing, gathering firewood, service and construction materials. These juxtaposed and/or superposed rights are at the origin of the uses and make the population the senior manager of forest resources.The conservation of the argan tree cannot be achieved without knowledge of the strategies and logic of households which subtend the organization of the resources. This article identifies the main types of Ihahan properties among 100 households in three rural communes around the Amsitten forest massif.*

Keywords. *Argan - Conservation - Strategy - Typology - Properties - Ihahan.*

I – Introduction

La législation spéciale de 1925 confère un ensemble de droits à la population de l'arganeraie, à la différence des autres forêts marocaines. Cette population jouit d'une large gamme d'utilisation et d'exploitation des ressources forestières (la récolte des fruits, le parcours, le labour, le ramassage du bois de feu, de service et des matériaux de construction). Ces droits juxtaposés et/ou superposés sont à l'origine des usages et rendent la population le principal gestionnaire de cet espace-ressources.

L'arganeraie est un espace complexe, composé de trois compartiments différents du point de vue des règles : le territoire privé, *l'agdal* et le *mouchaa*. Alors que *l'agdal* représente généralement les parcelles qui sont l'objet de la mise en défens et sises en forêts domaniales, le *mouchaa* constitue, quant à lui, un territoire relevant généralement du domaine forestier et soumis à un accès collectif.

L'élaboration d'une typologie de propriétés nous permettra d'expliciter les modalités d'organisation dans l'espace ainsi que les stratégies et logiques des ménages sous tendant cette organisation. Plusieurs auteurs ont en effet souligné l'importance des typologies dans l'étude de la complexité du fonctionnement des systèmes de production, la mise en place d'un diagnostic et la définition des actions de développement à conduire (Perrot, 1990 ; Capillon, 1993).

Par ailleurs, plusieurs auteurs ont montré que dans l'arganeraie, l'économie familiale se base sur trois piliers : l'arganier, la chèvre et la culture de l'orge (Lybbert *et al*. 2004 ; Bourbouze et Al Aich, 2005…). Une manière d'aborder l'utilisation de l'espace est la compréhension de l'organisation des compartiments structurants cet espace-ressources. Nos entretiens menés auprès de 100 ménages répartis au niveau de trois communes rurales autour de l'Amsitten (Province d'Essaouira, Sud Ouest du Maroc) nous l'ont confirmé.

II – Difficulté de caractériser les biens « détenus » à travers notre enquête

Pour comprendre comment les ménages utilisent l'espace, nous nous intéressons à leurs patrimoines. En se référant à la notion du patrimoine telle que décrite par Le Roy (1998), Barthélemy (2000) et Ollagnon (1976) cité par Ollagnon (2006), nous nous rendons compte de la difficulté d'adopter une seule définition du patrimoine. Nous nous intéressons au patrimoine familial d'un ménage que nous considérons comme l'ensemble des biens détenus et transmissibles d'une génération à une autre.

Nous nous intéressons au bien « détenu » à travers l'appréhension de trois blocs pivots de l'économie familiale, à savoir l'agdal (les terrains domaniaux sur lesquels une personne donnée détient le droit de récolte de noix et/ou de labour), les terrains privés et le cheptel. Les apports annexes notamment ceux relatifs à l'émigration sont très fluctuants au cours de l'année et ne sont pas examinés dans cet article.

Alors qu'en dehors de l'arganeraie, les propriétés des ménages sont bien spatialisées et donc faciles à caractériser, les propriétés des ménages enquêtés sont difficilement identifiables. En effet, nos ménages ne dissocient pas toujours les biens qui sont détenus de ceux qui sont gérés.

Nous assignons ainsi la terminologie bien « détenu » à la somme des parts héritées et achetées. Un bien « géré » par un ménage, englobe, outre ses biens détenus, la totalité des biens dont la gestion lui a été déléguée par d'autres ayants droit (un frère ayant émigré temporairement ou définitivement, une sœur ayant un mari aisé). Le critère bien « détenu » rend compte de la propriété réelle de chaque ménage puisqu'en tout moment, un bien géré par délégation peut faire l'objet d'une division à la demande des ayants droit.

La caractérisation des biens est complexe. Cette situation est intimement liée aux modalités de transmission des droits de propriétés et de jouissance régis à la fois par les législations moderne, coranique et coutumière. Les successions de droits rendent la structure foncière dynamique et morcelée. La propriété des terres peut être différente de celles des arbres. Un propriétaire du droit de labour n'est pas forcément le propriétaire du droit de récolte sur les arbres poussant sur son terrain ; plusieurs ayants droit peuvent se partager lesdits droits. En effet, les arganiers, les amandiers, les oliviers et les caroubiers détenus par une personne

donnée peuvent se développer sur des parcelles possédées par elle ou sur d'autres parcelles appartenant à d'autres propriétaires et sur lesquelles l'ayant droit ne détient que le droit de récolte. La participation à la récolte et sa division s'opèrent en fonction des parts héritées. En forêt, la complexité des propriétés est d'autant plus marquée que les droits sont détenus et gérés par un grand nombre de personnes, sans que ceux-ci ne leur « appartiennent », au sens moderne de ce terme. Pour les arbres fruitiers, la part détenue englobe aussi le nombre d'arbres plantés ou ayant naturellement repris comme pour le caroubier. Enfin, pour le troupeau, le nombre de caprins et d'ovins détenus est celui en propriété individuelle.

III – Typologie de propriétés : méthodologie adoptée

L'élaboration d'une typologie est la réalisation d'un regroupement de composantes présentant une certaine similitude. La typologie produit des groupes assez homogènes du point de vue du fonctionnement (Perrot et Landais, 1993) ; elle permet ainsi la comparaison entre les individus des différents types (Cerf *et al.,* 1987). Elle vise la simplification de l'analyse et permet d'appréhender les principaux schémas d'utilisation de l'espace (Gibon, 1999) et donc la manière avec laquelle différents usages s'articulent. Il peut y avoir non pas une mais plusieurs typologies qui peuvent être produites. Jollivet (1965) affirme que le type, « (…) n'est pas une description de la réalité ; au contraire ; il ne peut être trouvé nulle part dans la réalité à l'état pur et achevé (...). Les règles de sa construction sont en fait d'ordre purement logique : non contradiction et possibilités objectives notamment ».

Parmi les typologies les plus recensées dans la bibliographie figurent les typologies structurelles et fonctionnelles. Les premières se basent sur les moyens de productions alors que les secondes s'intéressent aux décisions et aux logiques d'acteurs sous-tendant les processus de production dans un contexte donné et eu regard à des contraintes précises. Richard Hawkins (s.d) illustre les deux types : « *Les typologies structurelles s'appuient sur les ressources d'une exploitation, si elle a une petite, moyenne ou grande surface cultivable, ou si elle a des revenus faibles ou importants par exemple. Les typologies fonctionnelles dépendent de la manière dont on utilise les ressources : si c'est une exploitation d'élevage ou d'horticulture, par exemple* ».

Nous nous intéressons aux modes d'agencement des trois blocs constituant les propriétés des *Ihahan*. Pour ce faire, nous réaliserons d'abord une typologie structurelle.

Ainsi, nous avons cherché à identifier les biens susceptibles de représenter les propriétés des ménages dans leur diversité. Dix variables faisant partie des plus discriminantes ont été ainsi retenues.

i) Pour l'*agdal*, deux variables ont été adoptées : le nombre d'arganiers As (FD), renseignant sur la proportion du droit de récolte et la superficie agricole utile ou labourée (SAUf (FD)), exprimant le droit de labour.

ii) Pour les terrains privés, nous avons retenu la superficie privée S (TP), le nombre détenu d'arganiers (As (TP)), d'oliviers (Ov), d'amandiers et de caroubiers.

iii) Pour le cheptel, c'est le nombre de caprins (Nbr Caprins), d'ovins (Nbr Ovins) et de bovins (Nbr bovins) qui a été examiné. Le nombre total des animaux de traits détenus englobant le nombre d'ânes, de mulets, de chevaux et de chameaux n'a pas été retenu comme variable discriminante dans la typologie. La détention d'un âne est généralisée et caractérise la majorité des enquêtés alors que celle des mulets, des chevaux et de chameaux ne concerne qu'une minorité. L'âne est généralement utilisé pour le transport des hommes, de l'eau, des achats au souk, des produits et dans les opérations du labour et du battage**.** Le mulet et le cheval sont un signe de richesse. Le chameau est utilisé par ses propriétaires pour le transport du foin et de la marchandise.

Pour distinguer la structure des propriétés des 100 ménages enquêtés, nous avons analysé les dix variables retenues moyennant la méthode de classification ascendante hiérarchique (CAH) du logiciel XLSTAT.

Nous réalisons ensuite une typologie fonctionnelle qui nous renseigne sur les stratégies des ménages enquêtés et sur le fonctionnement de leurs propriétés.

IV – Résultats de la typologie structurelle

Le tableau 1 représente les statistiques descriptives appliquées aux variables retenues par ménage. Il montre une disparité dans les situations rencontrées. Chaque variable prise séparément est en effet marquée par de grosses différences d'amplitude et il y a aussi de gros écarts entre les variables elles-mêmes. Alors que le minimum des variables est toujours zéro, la moyenne avoisine 41,42 arganiers détenus en forêt, 0,08 ha labourée en forêt, 1,55 ha détenus en privé, 11,46 arganiers en privé, 16,16 oliviers, 5,05 amandiers, 0,95 caroubiers, 10,10 caprins, 3,74 ovins et 0,32 bovins élevés. Les terrains détenus en privé sont plus importants que les droits de labour sur domaine forestier. De même, le nombre d'arganiers détenu en forêt dépasse de loin celui du privé. Pour les arbres plantés, les ménages enquêtés privilégient l'olivier et la structure du cheptel est à dominance caprine.

Tableau 1. Statistiques descriptives des biens détenus

Compartiment	Variable	Description	Moyenne (écart type)	Min-Max
Agdal	As (FD)	Nombre d'arganiers détenu en forêt renseignant sur le droit de récolte.	41,42 (70,79)	0-300
	SAUf (FD)	Superficie en ha labourée en forêt renseignant sur le droit de labour.	0,08 (0,25)	0-1,50
Privé	S (TP)	Superficie privée détenue en ha.	1,55 (2,48)	0-15,80
	As (TP)	Nombre d'arganiers détenu.	11,46 (28,20)	0-155
	Ov	Nombre d'oliviers détenu.	16,16 (33,52)	0-302,31
	Amandier	Nombre d'amandiers détenu.	5,05 (9,47)	0-55
	Caroubier	Nombre de caroubiers détenu.	0,95 (4,10)	0-32,50
Cheptel	Nbr Caprins	Nombre de caprins détenus.	10,10 (14,80)	0-70,00
	Nbr Ovins	Nombre d'ovins détenus.	3,74 (4,07)	0-22,00
	Nbr Bovins	Nombre de bovins détenus.	0,32 (0,65)	0-3,00

Nous examinons ici successivement le statut foncier et la propriété (biens détenus en superficie et en nombre d'arganiers), l'arboriculture et le cheptel.

1. Propriété et statut foncier

Il ressort du tableau que l'importance des biens détenus est intimement liée au statut foncier (domaine privé de l'état ou agdal / terrains privés). Il s'agit notamment du nombre d'arganiers et de la superficie labourée en forêt.

Le nombre des arganiers détenus en forêt dépasse de loin celui des terrains privés (il passe de 41,42 à 11,46). Deux processus semblent expliquer ce fait : le défrichement et l'éloignement. Pour le défrichement, nombreux sont ceux qui nous ont rapporté que jadis, leurs ascendants ont enlevé les arganiers des terrains privés puisque leurs racines gênaient le labour. Ainsi, le nombre d'arganiers en terrain privé est généralement faible. Quant au deuxième fait, l'éloignement, il est le corollaire de l'appropriation progressive des droits. Les émigrants ont labouré les parcelles inoccupées qu'ils ont défrichées et clôturées, tout en continuant à exploiter les arganiers avoisinant leurs parcelles considérées comme propriété privée. D'ailleurs, dans plusieurs cas, les noms des *agdals* détenus par un ménage, s'ils ne se ressemblent pas, se rapprochent des noms des *Iguranes* ou parcelles détenues en privé. Ceci témoigne de la continuité entre terrain privé et *agdal* dans les représentations de l'espace par les *Ihahan*.

A l'inverse, la superficie labourée est beaucoup plus importante en terrain privé qu'en forêt. Elle passe respectivement de 1,55 ha dans le privé à 0,08 ha en forêt. Ceci peut être lié au fait que les premiers arrivants ont choisi les endroits les plus propices à la culture. Ils se les sont

appropriés, les ont labourés et ces lieux ont généralement été attribués par la délimitation forestière au domaine privé. Par contre, les parcelles plus « récemment »[2] appropriées sont de petites superficies, généralement éloignées des maisons et moins favorables au labour eu égard à leur situation. Elles ont été considérées par la délimitation forestière comme relevant du domaine forestier. D'après nos enquêtés, le droit de labour qui s'y exerçait, s'il n'y a pas été perdu, s'est beaucoup rétréci. Et par ailleurs, le transfert de droit de labour, à l'origine peu important, semble avoir engendré l'exigüité des parcelles labourées en forêt et qui sont encore détenues actuellement par nos interviewés.

2. Arboriculture

En plus de l'arganier qu'on retrouve à l'état naturel dans les parcelles privées, les *Ihahan* plantent l'olivier, l'amandier et le caroubier. Le figuier est rare dans la zone et n'a pas été comptabilisé : les quelques pieds qui existent, dépérissent à cause des dernières années de sécheresse.

Le nombre moyen d'oliviers détenus, d'amandiers et de caroubiers est respectivement de 16,16, 5,05 et 0,95. L'olivier représente l'arbre le plus prisé pour sa fructification rapide et sa faible demande en eau. L'amandier plus exigeant en eau a connu, avec les dernières vagues successives de sécheresse, des dépérissements aussi bien pour les arbres adultes que jeunes. La dominance de l'olivier est due au fait que l'huile d'olive s'est progressivement ancrée dans la consommation traditionnelle.

Le caroubier, quant à lui, peut provenir de régénération naturelle, dans les parcelles privées à côté des forêts à thuya tout comme il peut être issu de plantation. Le prix des gousses a augmenté à partir des années 80 avec l'accroissement de la demande des usines notamment celles qui sont établies à Casablanca. Ceci a favorisé les plantations récentes.

3. Cheptel et structure

Alors que le nombre moyen de caprins avoisine les 10 chèvres, celui d'ovins et de bovins est respectivement de 3,74 et de 0,32. Le caprin constitue la trésorerie du ménage : en cas de besoin, un chevreau est vendu au souk hebdomadaire. Il représente aussi un apport de fumure pour fertiliser le sol. Et la chèvre participe aussi à la récolte des fruits d'argan ; elle régurgite les *Aquain* ou les fruits sans pulpe le soir dans les bergeries et peut ainsi ramener jusqu'à 0,5 kg d'*Aquain* par jour.

Pourtant, le troupeau détenu est faible. Ceci est le résultat de la non-disponibilité des bergers : les enfants de plus en plus scolarisés préfèrent émigrer vers les grandes villes pour y travailler. Par ailleurs, l'élevage ovin ne nécessite pas un parcours de grande distance et en général, la femme ou la jeune fille peut garder le troupeau dans les terrains privés situés à côté des habitations. Outre ce problème de gardiennage, certains ménages s'adonnent aussi à l'élevage ovin pour vendre les animaux lors de la fête du mouton.

La détention d'une vache reste l'apanage des ménages aisés puisqu'elle nécessite généralement une supplémentation (achat de son, tourteau ou « *zagmouna* »…).

4. Trois types distincts cohabitent

Dans cette classification, nous avons étudié à part un ménage dont le patrimoine présente plusieurs particularités concernant ses stratégies de gestion, de plantation et d'investissement (notamment un système d'irrigation au goutte à goutte). C'est ainsi que nous avons appliqué la CAH à 99 ménages et identifié trois grands groupes : les ménages à ressources rares ou limitées, les ménages dont les ressources sont modérées et ceux dont les ressources sont importantes, avec ou sans agdal. Le tableau 2 représente les caractéristiques des types considérés.

Tableau 2. Types identifiés et caractéristiques (* : cf. tableau 1)

Type		Effectif (%)	Caractéristiques									
			Agdal		Privé					Cheptel		
			As* Moyenne	SAUf* moyen-ne (ha)	Superficie moyen-e (ha)	As* moyenne	Ov* moyen	Am* moyen	Car*	Nbr Caprins	Nbr ovins	Nbr bovins
Type I : ménages dont les ressources sont faibles		**63,63**	6,75	0,03	0,77	4,11	6,34	2,16	1,07	7,38	2,68	0,14
Type II : ménages dont les ressources sont modérées		**25,25**	62,86	0,1	2,33	9,27	26,53	7,91	0,64	10,96	5,64	0,6
Type III : ménages dont les ressources sont importantes	**Type IIIA**	**8,08**	250,36	0,36	3,88	29,29	27,32	15,54	0	18,12	5,87	0,75
	Type IIIB	**3,03**	-	-	5,62	140,33	11	5,33	0,33	28,67	1,67	0,67

A. Type I : ménages dont les ressources sont faibles

Le type 1 représente le groupe le plus important et constitue 63,63% des ménages enquêtés. Etant le plus fréquent dans la zone, il incarne l'exemple-type des propriétés alliant des ressources limitées en agdal, en terrain privé et en cheptel. A l'exception du nombre moyen de caroubiers détenus qui correspond à 1,07 et qui dépasse la moyenne totale de l'échantillon qui est de 0,95 caroubiers, les autres variables sont inférieures aux moyennes globales de l'échantillon. En effet, les terrains privés détenus sont d'une faible étendue et avoisinent en moyenne 0,77 ha. Le nombre d'arganiers détenu est aussi faible et correspond en moyenne à 6,75 arganiers en forêt et 4,11 en terrain privé. Pour les arbres fruitiers, l'olivier domine et représente en moyenne 6,34.

Ces ménages élèvent un troupeau de faible taille, constitué en moyenne de 7,38 chèvres, de 2,68 moutons. L'élevage bovin est très rare et ne dépasse guère en moyenne 0,14 vaches.

B. Type II : ménages dont les ressources sont modérées

Alors que les ressources dont disposent les ménages du type I sont faibles, le type II rassemble les ménages à ressources modérées. Hormis le nombre moyen des caroubiers détenus, qui est inférieur à la moyenne totale de l'échantillon, les autres variables la dépassent. Ce type caractérise 25,25 % des ménages enquêtés, ils possèdent 62,86 d'arganiers en forêt et 9,27 en privé. Ils détiennent une superficie privée moyenne de 2,33 ha. Ces ménages ou leurs ascendants ont investi dans l'arboriculture fruitière puisque la moyenne d'oliviers est de 26,53. Quant à l'élevage, ils conduisent un troupeau mixte et de faible taille, combinant en moyenne 10,96 de chèvres, 5,64 de moutons et 0,6 de vache.

Comme ceux du type I, les ménages du type II gèrent leurs biens en diversifiant leurs stratégies, mais les moyens dont ils disposent sont plus importants.

C. Type III : ménages dont les ressources sont importantes

Le type III englobe 11,11% des ménages enquêtés. Il caractérise les familles possédant des ressources importantes en agdal et/ou en terrain privé et qui détiennent un troupeau de grande taille, comparativement aux deux autres types. Ces ménages allient la gestion de l'agdal, quand ils en ont, de la céréaliculture, l'arboriculture fruitière et de l'élevage à dominance caprine avec la détention de vaches. Nous avons distingué deux sous-types : le type IIIA et le type IIIB.

a] Type IIIA

Ce type représente 8,08 % des ménages enquêtés. A l'exception du nombre de caroubiers, leurs biens dépassent la moyenne des variables de l'échantillon. Cette classe est constituée de familles qui ont des possessions importantes en agdal et en privé. Le nombre moyen

d'arganiers qui sont gérés est de 279,65 dont 250,36 en forêt. La superficie moyenne qui est détenue est de 3,88 ha en privé. Par rapport à l'arboriculture, la présence d'arganiers en privé est conjuguée à celle de l'olivier seule et/ou de l'amandier. On dénote la détention moyenne de 27,32 oliviers et de 15,54 amandiers.

L'élevage caprin domine avec, en moyenne, la possession de 18,12 chèvres. Dès que les ressources en *agdal*, en privé, et surtout le nombre d'amandiers et d'oliviers sont importants, les ménages privilégient l'élevage ovin ; le nombre moyen d'ovins et de bovins est respectivement de 5,857 et de 0,750.

b] Type IIIB

Ce type constitue 3,03% des ménages enquêtés qui se caractérisent par la non-détention d'agdal. Les biens qu'ils détiennent dépassent les moyennes de chaque variable de l'échantillon, hormis le nombre d'oliviers, de caroubiers et d'ovins. Les trois ménages constituant ce sous-type appartiennent à trois clans différents et habitent au piedmont sud d'Amsittène relevant de la Commune Rurale d'Imgrade. D'origine étrangère au douar ou à la tribu, ces ménages n'ont pas *d'agdal*, mais ont en commun deux particularités. La première est la possession de biens privés importants obtenus par héritage ou par achat. Ces ménages sont des ayants droit uniques ou ayant divisé le patrimoine familial entre un faible nombre de personnes, ce qui a augmenté d'autant les parts héritées. Leur deuxième particularité est de posséder un nombre important d'arganiers en terrain privé (140,33 arganiers sur une superficie moyenne de 5,62 ha), un trait qui compense en quelque sorte le fait de ne pas avoir *d'agdal*. Quant à l'arboriculture, ces ménages ont en moyenne 11 oliviers, 5,33 amandiers et 0,33 caroubier. Comme pour les familles constituant le type IIIA, le cheptel est surtout constitué de caprins avec un nombre moyen d'animaux de 28,67 : la moyenne des moutons ne dépasse pas 1,67, alors que celle des bovins est de 0,67.

Ces ménages disposent d'un compartiment privé important notamment en ce qui concerne le nombre d'arganiers. Ils ont opté pour une arboriculture, faible comparativement aux ménages du type IIIA, mais surtout, ils conduisent un troupeau majoritairement caprin.

Ainsi, les ménages de ce type III, peu nombreux, possèdent des biens différents. On peut être riche en ayant plus de biens en *agdal*, en terrain privé ou en investissant dans la plantation d'arbres fruitiers. Par ailleurs, nous avons observé un certain lien entre le nombre d'arganiers détenu en forêt comme en privé, le nombre total d'arbres fruitiers plantés et le type de l'élevage préconisé. Les ménages des deux sous-groupes IIIA et IIIB s'adonnent à l'élevage caprin : les premiers disposent de plus d'arganiers en forêt, alors que les seconds détiennent un nombre important d'arganiers en privé. Ici nous observons que lorsqu'un ménage détient de nombreux arganiers en terrain privé, la plantation d'arbres fruitiers reste faible et le cas contraire se devine : le peu d'arganiers en privé semble favoriser la plantation.

5. Un cas particulier de préservation du patrimoine

Revenons alors à HI, notre cas particulier non comptabilisé dans la typologie. D'origine étrangère à Haha, il gère en commun des biens hérités de son père. Ses frères et sœurs sont à l'extérieur du douar (en France, à Agadir et à Rabat). HI, le plus jeune, a travaillé un temps à l'extérieur du douar. Après le décès de son père, il y est revenu, s'y est installé et depuis gère le patrimoine familial. Bien qu'il ne détienne que 143 arganiers en agdal et 0,46 ha en privé, il gère aussi par délégation le reste du patrimoine familial qui est de 3 ha en privé et de 930 arganiers en agdal, l'arganier faisant défaut en terrain privé. Avec les flux financiers transférés par ses frères, notamment ceux qui travaillent en France, il creuse un puits en 2003 et met en place un système d'irrigation au goutte à goutte. Ce faisant, il investit dans la plantation et plante 300 oliviers, dont 200 en 2006 et 100 en 2008, 30 amandiers et 10 caroubiers en 2008. En plus de ce qui est planté, il gère aussi 15 oliviers, 4 amandiers et 2 caroubiers hérités de son père.

Ce nombre important d'arbres est issu de l'héritage, de la délégation et de la plantation. Côté élevage et compte tenu de l'importance des biens qu'il gère, HI a fait recours à l'association pour son troupeau constitué de 40 chèvres et de 12 moutons.

Ce cas particulier nous renseigne sur le fait que le choix de la gestion commune permet de mettre le patrimoine familial à l'abri des partages, un patrimoine que les ayants droit améliorent, notamment en investissant dans l'équipement de l'exploitation et la plantation. Ce cas, atypique par rapport aux autres, illustre pourtant la même logique d'entrepreneur qui est adoptée par les ménages appartenant au type III.

En résumé, la typologie structurelle nous a permis de mettre en évidence trois grands types de ménages. Le type I englobe la majorité des enquêtés : ils ont peu de biens. Le type II, relativement homogène, mais les ménages possèdent des biens un peu plus important. Enfin, les ménages du type III, peu nombreux, possèdent des ressources appréciables : on peut être riche en ayant plus de biens en agdal, en terrain privé ou en investissant dans la plantation d'arbres fruitiers.

Par ailleurs, il est important de signaler que suite à un partage, on peut imaginer qu'un ménage du type III peut conduire : i) soit au type II, en cas de transfert du patrimoine familier en présence d'ayants droit peu nombreux ou d'ayants droit ayant délégué la gestion de leurs parts ii) soit au type I en présence d'ayants droit plus nombreux. Et le type II est aussi amené, en fonction du nombre d'ayants droit, à évoluer vers le type I. Ce dernier stade « ultime » de l'évolution du patrimoine familial dans la zone, est appelé à contenir de plus en plus de ménages.

V – Stratégies des *Ihahan*

Pour identifier les logiques des ménages sous-tendant la gestion de l'espace étudié, nous réalisons une typologie fonctionnelle.

Le tableau 3 résume les principales logiques de fonctionnement de nos ménages enquêtées.

Tableau 3. Logiques de fonctionnement identifiées

Type	*Description synthétique*
A : le créatif soucieux de sa survie	Ayant des ressources rares, ce type diversifie ses revenus en alliant l'agriculture à l'émigration ou à des activités extra-agricoles. Ces ménages bricolent comme ils peuvent mais restent majoritairement au douar.
B : le gestionnaire diversifiant ses produits	Les ménages disposant de ressources modérées visent le maintien de leurs biens, mais investissent aussi dans l'arboriculture et diversifient leur cheptel à base de caprins, d'ovins et de bovins.
C : l'entrepreneur valorisant aux mieux ses ressources	Ces ménages disposent d'importants ressources en *agdal* et /ou en terrain privé, investissent dans l'arboriculture et dans l'élevage. Ils tirent profit du grand nombre d'arganiers détenu (en *agdal* ou en terrain privé). Dès que les ressources en algal, en privé et que le nombre d'oliviers et d'amandiers sont importants, ce type privilégie l'élevage ovin. En revanche, avec un grand nombre d'arganiers en terrain privé, l'arboriculture est faible et le troupeau conduit est à dominance caprine.

Le tableau 3 montre que sur la même zone, les stratégies de production des exploitations sont diversifiées. Les arbres d'arganiers quand ils existent en domaine forestier comme en privé se conjuguent bien avec les arbres fruitiers plantés ou hérités (oliviers, amandiers et caroubiers) et le parcours. Les revenus issus de la vente de l'huile d'arganier extraite des noix d'argan s'associent avec ceux tirés de la vente de chevreaux. Les oliviers permettent à la famille d'avoir de l'huile d'olive qui tend à remplacer l'huile d'argan dans la consommation domestique. En effet, le boom économique que connaît l'huile d'arganier a créé un regain d'intérêt pour la plantation de l'olivier notamment lorsque la superficie des parcelles détenue et la densité des arbres existants (arganier, amandier et caroubier) le permettent (Bejbouji, 2013).

Il apparaît qu'en fonction de la ressource (*agdal* ou terrain privé) détenue, ces ménages bricolent, assemblent et investissent pour tirer le meilleur de leur espace ; les ressources limitées en privé sont complétées par l'exploitation des ressources en forêt domaniale et par l'utilisation des parcours. En diversifiant ses activités, le *hihi* tire ainsi profit de l'ensemble de l'espace. Toutefois, en présence de patrimoine faible, voire absent, les ménages pauvres se basent, pour leur survie, sur l'accès aux biens collectifs (parcours pour l'élevage et collecte des noix d'argan dans les *mouchaa*).

Conclusion

Dans la typologie proposée, nous avons cherché à expliciter l'articulation entre les différents compartiments de l'espace et à approcher les logiques des ménages sous-tendant cette organisation.

Notre enquête a permis de mettre en évidence trois grands types de propriétaires et trois principales stratégies. En effet, sur la même zone, des exploitations aux stratégies de production diversifiées coexistent. Cette gestion est complémentaire, mais aussi différenciée. L'huile d'arganier et le chevreau sont destinés à la vente. La mixité caprin-ovin voire bovin permet de faire face à la non-disponibilité des bergers. Cette diversification des activités permet aux ménages d'avoir une trésorerie régulière au cours de l'année.

Les types identifiés ne sont jamais définitifs, mais en constante évolution. Ici, il s'agit d'une photographie de la zone à un moment donné et elle est déjà susceptible de constituer une base importante pour toute politique de développement.

Les *Ihahan* ne perçoivent pas les trois compartiments comme des espaces distincts, mais plutôt comme un système continu, dans lequel chaque compartiment est relié à l'autre et le complète.

L'arganeraie a fait l'objet, depuis les années 1990, de nombreux programmes de développement local, de protection du milieu naturel et de recherches. Dans la plupart de ces

projets, les activités d'élaboration de filières souffrent d'un manque d'attention sur ce qui se passe en amont : gestion de la ressource arganeraie et fortes inégalités d'accès à ces ressources puisque les revenus générés profitent aux seuls détenteurs des droits et non pas à tous les ménages. Dans ces projets, les structures de valorisation de l'huile (coopératives) sont les plus soutenues alors que les collectifs d'organisation de gestion ne bénéficient que de très peu d'intérêt de la part des développeurs. L'avenir de l'arganeraie nous paraît donc étroitement lié à la capacité des projets de développement à « s'endogénéiser » c'est-à-dire à s'appuyer sur la population locale et à contribuer à un renouvellement des formes de gestion collectives. Assurer la gestion durable de l'arganeraie ne peut donc se faire sans l'intégration des *Ihahan*, qui en sont les véritables gestionnaires : leurs connaissances, leurs stratégies et leurs logiques de gestion sont déterminantes. Viser seulement la valorisation de l'huile d'argan ne profite pas à toute la population, mais seulement à ceux qui détiennent des droits. Une gestion durable doit donc prendre en compte les inégalités d'accès aux ressources naturelles et la diversité des compartiments et des pratiques.

Références

Barthelemy T. 1998. Notes sur l'écriture monographique. *Journal des Anthropologues*, n. 75, p. 31-34.

Bejbouji J. 2013. *L'arganeraie des Haha : droits réels, inégalités d'accès aux ressources naturelles et principales dynamiques (Sud Ouest du Maroc)*. Thèse de doctorat en Sciences et Gestion de l'Environnement : Université de Liège (Belgique).

Bejbouji J. et al. 2013. Appropriation progressive de l'arganeraie : exploration de l'histoire depuis la genèse des droits jusqu'à leur refonte. In : Farcy C., Peyron J-L. et Poss Y. (eds). *Forêts et foresterie : mutations et décloisonnements*. Paris : L'Harmattan. p. 99-123.

Bourbouze A. et El Aich A. 2005. L'élevage caprin dans l'arganeraie : l'utilisation conflictuelle d'un espace. *Cahiers agricultures*, vol 14, n. 5, p. 447-553.

Capillon A. 1993. *Typologie des exploitations agricoles. Contribution à l'étude des problèmes techniques*. Thèse de doctorat en sciences agronomiques : INA-PG, Paris.

Cerf M. et al. 1987. La typologie des exploitations. *Chambres d'agriculture*, Suppl. au n°743, 52 p.

Gibon A. 1999. Etudier la diversité des exploitations agricoles pour appréhender les transformations locales de l'utilisation de l'espace : l'exemple d'une vallée du versant nord des Pyrénées centrales. In : Gibon J., Lasseur J., Manrique E., Pluvinage J., Revilla R. (eds). *Systèmes d'élevage et gestion de l'espace en montagnes et collines méditerranéennes*. Zaragoza : CIHEAM, p. 197-215 (Options Méditerranéennes : série B. Etudes et Recherches, n. 27).

Hawkins R. sd. Ressources pédagogiques ICRA. Identifier des stratégies. Typologie, approches. http://www.icra-edu.org/objects/francolearn/Typolapro.pdf

Jollivet M. 1965. D'une méthode typologique pour l'étude des sociétés rurales. *Revue française de sociologie*, vol. 6, n. HS, p. 33-54.

Le Roy E. 1998. L'apport de chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale. *Bulletin de liaison, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris*, n° 23, p. 45-59.

Lybbert T., Barrett C.B. 2004. Does Resource Commercialization Induce Local Conservation? A cautionary Tale From Southwestern Morocco. *Society and Natural Ressources*, n. 17, p. 413–430.

Ollagnon H. 2006. La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales ? *Responsabilités et environnement,* octobre 2006, n°44, p. 50-58.

Perrot C. 1990. Typologie d'exploitations construite par agrégation autour de pôles définis à dire d'experts. *INRA Productions Animales*, vol. 3, n.1, p. 51-66.

Perrot C., Landais E. 1993. Exploitations agricoles : pourquoi poursuivre la recherche sur les méthodes typologiques ? *Les Cahiers de la Recherche Développement*, n. 33, p. 13-23.

Remerciements

Ce travail de recherche s'inscrit dans le cadre du projet PIC « Conception de stratégies d'aménagement concerté en vue de combiner développement socio-économique local et conservation des écosystèmes à Arganiers à l'échelle de quatre communes rurales de la RBA autour du massif forestier du Jbel Amsiten (province d'Essaouira, Maroc) » entre ENFI–UCL–ULg. Nous remercions vivement les coordonateurs du projet Ms. Quentin PONETTE et Mohamed SABIR pour leur aide précieuse ainsi que la CUD pour le financement de ce travail de recherche.

Notes

[1] Il s'agit des habitants de la confédération Haha.

[2] Nous désignons ici surtout les derniers arrivants ; la population est issue d'un brassage récent d'émigrants provenant du Sud (Bejbouji et al in Farcy C., Peyron J-L., Poss Y., 2013 ; Bejbouji, 2013).

Les arrangements informels en agriculture irriguée en Algérie : stratégies de survie ou options de développement ?

Hichem Amichi[1], Sami Bouarfa[1], Marcel Kuper[2]

[1]Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea) UMR G-eau,

[2] Centre de coopération International en Recherche Agronomique pour le Développement, UMR G-eau, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat

Résumé. Les vingt dernières années ont été marquées en Algérie par l'émergence de nouvelles dynamiques agricoles notamment sur les terres publiques qui concentrent l'essentiel du potentiel productif du pays. A l'origine de leur émergence, l'adoption d'une loi foncière en 1987 de tendance libérale qui proposait un nouveau modèle d'exploitation agricole collective « EAC ». De nouvelles formes d'organisation de la production agricole ont alors émergé, basées sur des accès informels aux facteurs de production, souvent apportés par une multiplicité d'acteurs. Nous mettons en évidence à travers l'étude de cas de la commune d'Ouarizane dans le Bas-Chéliff différent types d'arrangements informels qui régulent l'accès aux ressources productives. Nous montrons le rôle déterminant de ces arrangements dans les allocations des facteurs de production (terre, eau, travail, savoir-faire etc.) dans un contexte où les dotations individuelles et les capacités de gestion des acteurs sont hétérogènes. Nous montrons également que ces arrangements sous-tendent une diversité de stratégies qui ne se limitent pas uniquement à des stratégies de survie. Nous détaillons en effet d'autres formes de stratégie qui peuvent aller de voies de sortie de l'agriculture à des stratégies de développement. Nous mentionnons et discutons enfin les limites et fragilités socio-économiques et environnementales des dynamiques agricoles portées par les arrangements informels.

Mots-clés. Arrangements informels – stratégies de production – agriculture irriguée - terres publiques – Algérie.

Title. Informal arrangements in irrigated agriculture in Algeria – survival strategies or development options?

Abstract*. The last twenty years in Algeria have been characterized by the emergence of new agricultural dynamics in particular on public lands, which account for the majority of production potential in the country. The emergence of these new dynamics was the result of the adoption of a land law in 1987 with liberal tendencies which proposed a new model of collective farm called " EAC ". New forms of farming emerged, based on informal access to production factors by many different actors. Using a case study in the municipality of Ouarizane in Lower Cheliff, we describe the different types of informal arrangements that control access to production resources. We show the determining role of these arrangements in the allocation of production factors including land, water, labor, know-how, in a context in which individual allocations and actors' management capacities are not all the same. We also show that these arrangements underpin a variety of strategies that are not only limited to survival strategies and may extend from leaving agriculture entirely to strategies for development. Finally, we discuss the limits and socioeconomic and environmental fragility of agricultural dynamics based on such informal arrangements.*

Key words. *Informal arrangements - strategies of production - irrigated agriculture - public lands - Algeria*

Introduction

Les récentes études dans les pays du Maghreb montrent le développement de dynamiques agricoles basées sur des accès aux principaux facteurs de production par des transactions informelles (Errahj *et al*., 2009; Hammani *et al.*, 2009; Kuper *et al*., 2009b; Ammar Boudjellal *et al.*, 2011). L'aspect informel de ces dynamiques a été notamment observé en Algérie, en particulier sur les terres publiques où l'Etat a opéré un retrait remarqué (Imache *et al*., 2009; Amichi *et al*., 2011; Imache *et al.*, 2011). Le caractère informel des dynamiques renvoie ici à toute transaction entre acteurs permettant l'accès aux ressources productives (eau et foncier notamment) et qui s'effectuent en dehors du cadre réglementaire défini par l'Etat. En effet l'Algérie connait actuellement l'émergence de tout un pôle d'agriculture informelle au sein notamment des grands périmètres d'irrigation qui concentrent l'essentiel du potentiel productif du pays et dont les terres ont été fortement collectivisées. L'émergence de ces dynamiques trouve son origine dans l'adoption de la réforme foncière de 1987 qui proposait une nouvelle restructuration des terres publiques selon des orientations libérales (Bedrani, 1987; Aït Amara 1999, 2009). Cette réforme a donné naissance à un nouveau modèle d'Exploitation Agricole Collective « EAC » qui met fin au contrôle de l'Etat sur l'agriculture et consacre l'autonomie de gestion en cédant les terres à des collectifs d'agriculteurs[1]. Ce modèle d'exploitation à peine adopté, il est alors remis en cause par les attributaires lors d'une individualisation quasi généralisée des EAC et de la déprise économique d'une partie de ces exploitations. Cela a entrainé un mouvement informel de transfert de terres entre les attributaires défaillants du secteur public et les agriculteurs apporteurs de capitaux, provenant en majorité du secteur privé. Dès lors, de nouvelles formes d'organisation de la production agricole ont émergé, basées sur des accès informels aux facteurs de production, apportés par une multiplicité d'acteurs (Kuper *et al*., 2009a). L'accès au foncier s'est effectué par des modes de faire-valoir indirects : location et métayage (Bouchaib *et al.*, 2011) ; l'accès à l'eau est de plus en plus basé sur le recours individuel à la ressource en eau souterraine, parfois au sein même des périmètres d'irrigation (Bouarfa and Kuper, 2012) ; le financement agricole n'est plus assuré uniquement par l'Etat, mais aussi par des apports familiaux ou avec l'arrivée de nouveaux investisseurs nationaux privés (Daoudi et Wampfler, 2010). Les nouvelles formes d'organisations autour des facteurs de production, foncier, eau, capital et travail sont, depuis quelques années, à l'origine de l'émergence de plusieurs pôles régionaux agricoles qui assurent un approvisionnement important des marchés nationaux, notamment en produits maraîchers (Imache *et al.*, 2011). Ces pôles, où l'accès à l'eau souterraine est possible, constituent de ce fait pour l'Algérie un moyen de réduire sa dépendance alimentaire et surtout de lutter contre la pauvreté dans les zones rurales.

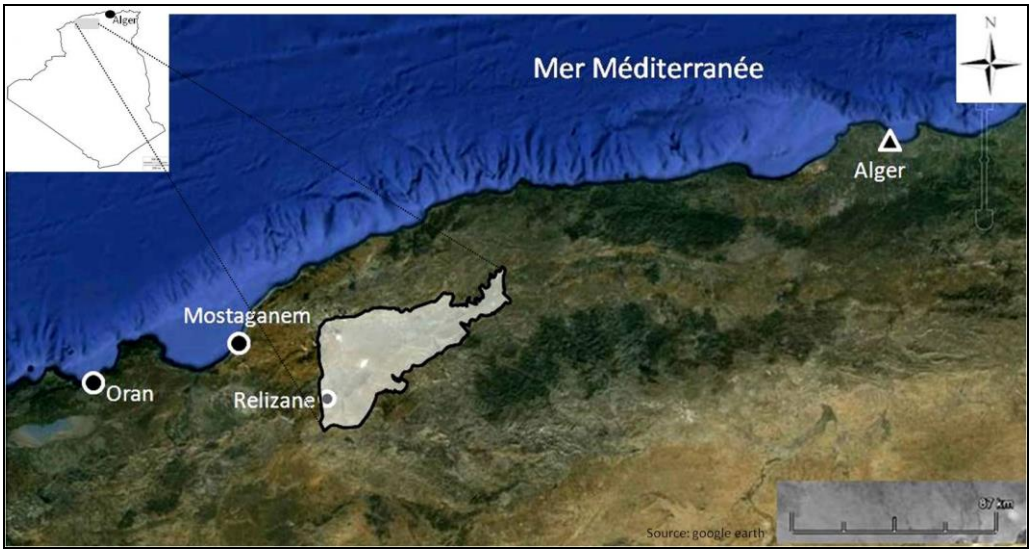
Face à l'exigence de réduire sa dépendance alimentaire, l'Etat algérien tente actuellement de redéfinir de nouvelles politiques agricoles pour prendre en considération les nouvelles dynamiques informelles. L'Etat souhaite redéfinir ses modalités d'action et jouer un rôle de régulation de la production, tout en garantissant la durabilité environnementale, économique et sociale de l'agriculture. C'est dans ce cadre qu'une nouvelle loi foncière a été adoptée en 2010. Celle-ci réaffirme la propriété imminente de l'Etat sur les terres publiques, mais propose un réaménagement des conditions d'accès au foncier, jugées dans leur état actuel non favorables au développement agricole. Cependant, cette nouvelle politique foncière se heurte à une méconnaissance profonde des dynamiques en cours, que leur caractère informel rend difficilement identifiables. Notre article vise à renseigner les différents arrangements informels entre acteurs et les différentes stratégies de production qu'ils sous-tendent. Nous mentionnons et discutons enfin les limites et fragilités socio-économiques et environnementales des dynamiques portées par ces arrangements.

I- Méthode

1. Zone d'étude

Le périmètre irrigué d'Ouarizane (6000 ha) fait partie de la plaine du Bas-Chéliff, localisée au Nord-Ouest de l'Algérie (Figure 1). Il est caractérisé essentiellement par des conditions pédoclimatiques défavorables à l'agriculture et le manque sévère en eau superficielle. Cela est dû à la réduction drastique des eaux du Barrage Gargare destinées initialement à l'agriculture. Ces eaux ont été détournées pour répondre aux besoins croissant en eau potable des villes côtières. Le climat est semi-aride avec des étés très chauds, des hivers froids et des précipitations moyennes annuelles ne dépassant pas les 250 mm.

Figure 1. Localisation de la plaine du Bas Chéliff



Les terres cultivables d'Ouarizane se répartissent entre deux unités géomorphologiques distinctes: le piémont et la plaine. Les terres du piémont très morcelées et accidentées sont en grande partie de statut privé. Elles concentrent une importante population rurale qui arrive rarement à subvenir à ses besoins par le travail de ces terres. Les terres de la plaine, plus propices à l'agriculture, sont en majorité de statut public travaillées par une population beaucoup moins importante en nombre à celle des piémonts. Cette répartition inégale du foncier est le résultat d'une longue période de colonisation qui a refoulé les occupants des plaines sur les piémonts pour s'y installer. Après l'indépendance de l'Algérie en 1962, les terres coloniales ont été nationalisées et ont gardé un statut public jusqu'à aujourd'hui.

2. Analyse diagnostic pour caractériser les arrangements informels

Notre démarche d'enquêtes se base sur la méthode d'analyse diagnostic qui s'inscrit dans une approche d'analyse des systèmes agraires (Cochet et Devienne, 2006). Nous avons caractérisé, dans un premier temps, les différents types d'exploitations agricoles avec une

analyse historique des dynamiques agraires à Ouarizane. Pour ce faire, nous avons effectué une quarantaine d'enquêtes historiques auprès des personnes qui ont vécu les transformations majeures de l'agriculture locale. Dans un deuxième temps, nous avons effectué environ 100 enquêtes technico-économiques détaillées d'exploitations sur la base d'un échantillonnage raisonné pour couvrir la diversité des systèmes de production identifiés. On a réalisé plusieurs enquêtes pour chaque type d'exploitations pour bien caractériser leur fonctionnement.

Sur la base d'une connaissance fine du fonctionnement technique des différents systèmes de production, nous avons pu comparer leurs performances économiques respectives par une modélisation des revenus agricoles familiaux que ces derniers dégagent en fonction de la surface cultivée par actif familial dans l'intervalle de surface possible de chaque système. Nous avons ensuite comparé les résultats économiques des différents systèmes de production aux seuils de survie d'une part (niveau de revenu minimum permettant de subvenir aux besoins familiaux les plus élémentaires) et de reproduction d'une autre part (revenu espéré par les travailleurs familiaux dans un emploi à l'extérieur au coût d'opportunité du travail correspondant). Nous avons retenu le Salaire National Minimum Garanti (SNMG) algérien en 2010 comme seuil de survie. Il correspond à environ 180 euros par mois, soit 2060 euros annuellement. Nous considérons que cette estimation du revenu reflète une situation de gain minimum qui permet difficilement de satisfaire les besoins les plus élémentaires d'une famille de six membres dans notre zone d'étude, bien que celle-ci ait été définie à une échelle nationale. Nous avons considéré en revanche le seuil de reproduction par rapport aux coûts d'opportunité du travail réellement existant dans la région d'étude. Il s'agit du salaire d'un ouvrier dans le secteur du bâtiment qui constitue la principale alternative de travail dans la région d'étude, si ce n'est la seule. Le seuil de reproduction correspond donc au salaire que peut gagner un actif familial comme manœuvre dans le secteur du bâtiment, correspondant à environ 7 euros/jour en 2010, soit environ 2500 euros annuellement.

Dans cet article, nous nous limitons à l'analyse des dynamiques agraires qui s'opèrent sur les terres publiques. Ces dernières représentent environ 70% de la SAU de Ouarizane et concernent l'essentiel des échanges informels autour de l'eau et du foncier.

III- Résultats

1. Les arrangements informels sur les terres publiques : de nouveaux instruments de régulation foncière et d'allocation des ressources productives

La division des EAC qui a suivi la réforme de 1987 a ouvert la voie à de nouvelles formes d'interactions pour l'accès au foncier public ainsi qu'à d'autres ressources productives. Ces interactions se font entre attributaires d'une part et entre les attributaires et les nouveaux agents économiques d'autre part et ce via une multitude d'arrangements informels. La redéfinition des modes d'intervention de l'Etat algérien en agriculture durant les années 1990 qui s'orientait vers moins d'interventionnisme étatique s'est traduite concrètement par des réductions sensibles en termes d'investissements publics, de subventions, de personnels d'encadrement technique, etc. Dans ce contexte, des imperfections en termes d'allocation des ressources productives ont vu le jour. Les arrangements informels qui préexistaient déjà avant cette réforme ont évolué pour assurer de nouvelles fonctions et sont devenus en l'espace de 20 ans les principaux instruments de régulation foncière et d'allocation des ressources productives sur les terres publiques. Nous aborderons dans ce qui suit les différents types d'arrangements et leurs caractéristiques qui ont émergé à Ouarizane dont les plus répandus sont le métayage et la location.

- ***La vente sur pied des produits agricoles***

Cette pratique s'est développée en premier lieu dans l'arboriculture. N'ayant pas une expérience en commercialisation de produits agricoles, les attributaires dans leur majorité ont eu recours dès les premières années de la constitution des EAC à la vente sur pied. Les commerçants privés leur garantissaient un écoulement certain de leur production à des prix rémunérateurs. La fixation des prix de vente des fruits se faisait une fois le fruit arrivé à maturité de manière à permettre une bonne évaluation de la valeur du verger. Les attributaires assuraient la récolte des fruits, le commerçant se chargeait uniquement du transport et de la vente du produit sur le marché. L'arrangement entre l'attributaire arboriculteur et le commerçant que constitue la vente sur pied va connaître une évolution sous l'influence essentiellement des difficultés rencontrées par les attributaires, durant les années 1990 en termes d'accès à deux facteurs de production. L'eau constitue le premier facteur, qui est devenue de plus en plus rare avec la réduction drastique d'eau de surface qu'a connu la plaine du Bas-Chéliff au début des années 1990. L'eau du barrage est orientée prioritairement pour l'alimentation des villes, laissant un petit quota pour assurer la survie des arbres fruitiers. Le deuxième facteur est celui des intrants qui sont devenus inaccessibles pour les attributaires suite à une forte augmentation de leurs prix, conséquence de l'application des premières consignes du plan d'ajustement structurel. Par conséquent l'intervention du commerçant est de plus en plus sollicitée par l'attributaire en amont de la production arboricole. Il intervient pour assurer un accès à l'eau suffisamment important pour permettre une bonne récolte et ce de deux manières principales : soit en finançant l'achat d'eau auprès d'un détenteur de forage soit en finançant la construction du forage lui-même. Le commerçant intervient également dans l'achat des intrants sous forme d'avance de frais au même titre que l'achat d'eau auprès d'un détenteur de forage. Le commerçant déduit ses frais en fin de chaque campagne agricole. La contrepartie de cet engagement pour le commerçant est l'assurance d'avoir l'exclusivité de la commercialisation des fruits des vergers en question. La période de cet arrangement dépend de l'importance des avances engagées par le commerçant. La période est généralement annuelle quand il s'agit d'avance de frais sur des charges intermédiaires. Elle devient pluriannuelle si l'engagement financier est plus important tel que la réalisation de forage. L'influence du commerçant sur le processus de production peut parfois atteindre des proportions importantes au point que celui-ci ramène lui-même la main d'œuvre nécessaire à la récolte des fruits, réduisant ainsi les attributaires au rôle de rentiers.

La vente sur pied ou « la vente en bloc », s'opère également dans le cas des cultures maraîchères, les plus pratiquées à Ouarizane à savoir l'artichaut et le melon. Dans ce cas de figure, le commerçant intervient rarement dans le processus de production, il assure principalement le transport et l'écoulement de la production sur le marché. Les producteurs cherchent à travers cet arrangement à réduire les coûts de commercialisation en termes de temps, en coûts de transports et surtout de bénéficier des circuits de commercialisation dont jouissent les acheteurs leur permettant un écoulement des produits assez rapide et rémunérateur.

- ***Achat et don d'eau en période d'importante pénurie***

Des achats d'eau sont effectués par des attributaires ou par certains locataires auprès de détenteurs de forages afin d'assurer l'approvisionnement en eau de leur cycle de culture annuelle ou pour sauver la récolte dans le cas de forte sécheresse et/ou une faible dotation en eau de surface. Dans le cas de l'achat d'eau, la facturation de celle-ci se fait par heure ou par une fixation d'un prix forfaitaire pour un cycle de culture donné. S'y ajoutent les coûts des pompages de l'eau que l'acheteur (attributaire ou tenancier) doit assurer. Les prix pratiqués à

l'heure sont alignés sur ceux de l'eau du barrage avec une légère hausse qui prend en considération les frais de pompage et des transferts de l'eau. Ces transactions restent marginales au même titre que les dons d'eau qui interviennent pour sauver les cultures ou pour soutenir un membre de la famille ou un voisin des détenteurs de forages. Ces derniers préfèrent garder cette eau pour leurs cultures ou se constituer comme associé avec les producteurs afin de mieux la rentabiliser et amortir plus rapidement l'investissement que constitue la réalisation d'un forage.

- ***Le métayage à la moitié***

Le métayage fait partie des premières formes d'arrangement autour de la terre que les attributaires ont adoptées pour faire face notamment à leurs difficultés financières. Le métayage à la ½ consiste en une association de production entre l'attributaire et le tenancier avec un partage à moitié du bénéfice net à la fin de la campagne agricole. L'apport de chaque partie en termes de facteurs de production est équivalent. Cet apport à Ouarizane s'articule essentiellement autour des deux facteurs de production les plus limitant, la terre et l'eau. L'attributaire apporte la terre et le métayer apporte l'eau. La contribution des autres facteurs est variable selon le contexte et la nature des rapports de force. Le plus souvent, c'est le métayer qui finance une grande partie des consommations intermédiaires. La participation aux travaux des deux acteurs est variable. De manière générale, l'attributaire s'engage à participer aux travaux agricoles durant toute la période du contrat de production. Il peut être remplacé par une personne de sa famille en cas d'absence. La participation aux travaux peut être directe en effectuant des tâches agricoles précises. Elle peut se limiter aussi à une présence physique pour surveiller le bon déroulement des travaux effectués par les ouvriers. Dans l'esprit du contrat, cet engagement de l'attributaire remplace le capital qu'il n'a pas pu investir dans l'exploitation. Mais dans certains cas, très marginaux, l'attributaire se trouvant en position de force, ne participe pas aux travaux agricoles. Cela peut être lié à la rareté de l'offre des terres en faire-valoir indirect, à la bonne qualité des terres ou à la proximité de la parcelle par rapport à une source d'eau. Dans les deux cas, le métayer qui, à la fin de la campagne, déduit ses dépenses en capital, se comporte comme le chef de l'exploitation et prend les décisions stratégiques. On assiste donc à une inversion de position dans le processus de prise de décision qui revient habituellement aux détenteurs du droit foncier légal.

- ***La location de terre***

Au début des années 1990, le recours à la location était moins fréquent que le métayage. Avec l'importance que le phénomène de division des EAC a pris et leurs problèmes de trésorerie, le métayage a été très vite remplacé par la location, plus favorable aux locataires.

Les attributaires qui ont évolué vers ce mode de faire-valoir, l'ont fait avec des personnes de confiance, choisies dans leur entourage familial et leur voisinage. Ils ont procédé en deux phases, d'abord en cédant une partie de leurs terres en location dans l'objectif de financer l'activité agricole dans l'autre partie des terres. Ensuite, et à cause essentiellement des problèmes d'approvisionnement en eau superficielle qu'a connu la région qui ont fait que leurs revenus ont sensiblement baissé, ils ont basculé d'une part vers la location complète de leurs superficie agricole lorsqu'ils trouvaient preneur, et d'autre part vers le travail de plus en plus fréquent en dehors de leurs exploitations. Cela a concerné, en premier lieu, les attributaires qui n'ont pas un accès garanti à l'eau. Nous distinguons deux types de locations.

a] La location de courte durée

C'est cette forme de location qui s'est développée en premier au début des années 1990. La location n'étant pas légale, les attributaires se méfiaient de la réaction des services de l'Etat, par conséquent ils optaient pour des engagements courts avec les locataires. La location de courte durée se décline essentiellement sous deux formes. La première forme est une location par cycle de culture. Les attributaires louent des parcelles pour une seule récolte de maraîchage intensif, souvent cultivée en artichaut, pastèque ou melon. Après la récolte des produits, les attributaires récupèrent la parcelle et y cultivent des céréales pour bénéficier des amendements en engrais apportés précédemment par les locataires. Cette forme est aujourd'hui en nette régression. En effet, les locataires, en position de force, exigent des locations annuelles de manière à cultiver deux cycles de cultures, du maraîchage suivi de céréales. La deuxième forme est une location annuelle qui peut être renouvelable plusieurs fois. Le prix de location se négocie chaque année.

b] La location de longue durée

Face à la persistance des problèmes de trésorerie et de l'approvisionnement en eaux superficielles, les attributaires ont basculé de manière croissante vers des locations de plus en plus longues. Les locataires, les mieux lotis en capital et qui possèdent un accès sécurisé à l'eau par les forages, acquièrent la capacité de louer des terres pour de longues périodes. Ils sécurisent de cette manière leur accès au foncier en faisant des avances financières à l'attributaire et adoptent des pratiques agricoles plus durables. Ces pratiques se manifestent essentiellement par des investissements supplémentaires dans la fertilisation organique des sols. Cette forme de location peut être recherchée par certains attributaires dans l'objectif de constituer des sommes d'argent qui permettent leur capitalisation que ce soit en agriculture ou dans d'autres secteurs d'activités.

2. Hétérogénéité des performances économiques et stratégies d'acteurs contrastées

La conduite des systèmes de production et les modes de faire-valoir adoptés à Ouarizane, indiquent une hétérogénéité des performances économiques et montrent une diversité de stratégies d'acteurs. La comparaison de ces performances nous a permis de distinguer trois situations économiques correspondant à différentes stratégies agricoles, délimitées par les seuils de survie (correspondant aux revenus minimums permettant de subvenir aux besoins incompressibles de la famille) et de reproduction (correspondant au coup d'opportunité du travail). Des tendances d'évolution futures des exploitations peuvent être extrapolées pour chacune de ces catégories : 1) Exploitations en situation de déclin économique et stratégie de sortie de l'agriculture, 2) Exploitations en reproduction simple et stratégie de maintien, 3) Exploitations agricoles en phase de capitalisation rapide et stratégie de développement.

- ***Exploitations en situation de déclin économique et stratégie de sortie de l'agriculture***

Nous distinguons deux catégories d'attributaires qui ne travaillent plus leurs terres : les premiers, majoritaires, ont cessé l'activité agricole et les seconds, moins représentés, profitent d'une rente foncière. Les attributaires ayant abandonné leurs terres ont généralement hérité des terres de mauvaise qualité et salées et ne disposent d'aucun accès à l'eau. Travailler de ce fait ces terres devient très difficile notamment si l'on connaît les difficultés de trésorerie que la plupart des attributaires éprouvent. Tirer une rente de ces terres est aussi improbable vu la qualité de ces terres et le manque d'eau, aucune possibilité de recours au faire-valoir indirect

n'est donc possible. Ils ont fini par abandonner ces terres et se consacrent de manière définitive aux autres activités agricoles (ouvrier chez les maraîchers) ou extra-agricole, dans le bâtiment ou une reconversion dans le commerce.

La deuxième catégorie d'attributaires qu'on qualifie de « rentiers » dispose de terres de meilleure qualité et qui se situent généralement à proximité d'une source d'eau (forage ou réseau d'irrigation public). Ils ont donc la possibilité de les céder en faire valoir-indirect et profiter de ce fait d'une rente foncière. Deux variantes d'attributaires « rentiers » se différencient à Ouarizane. La première est représentée par des attributaires qui ont tenté dans un premier temps de travailler leurs terres mais ils ont fini par les céder en Faire Valoir Indirect (FVI) sous la contrainte financière. Le motif souvent avancé par ces derniers est leur incapacité sur le plan financier de cultiver leurs terres notamment celles qui ne disposent pas d'un accès à l'eau. Ils optent pour une stratégie qui consiste à céder leurs terres en location quand c'est possible et travailler en dehors de leur exploitation. Cela leur permet d'assurer un revenu que l'exploitation directe de leur terre, avec les moyens financiers dont ils disposent, ne peut fournir. La deuxième variante d'attributaires « rentiers », est caractérisée par le fait qu'ils n'ont jamais travaillé les terres qui leurs ont été attribuées par l'Etat. Dès leur réception en 1987, ils les ont mises en location, ils touchent de ce fait depuis plus de 20 ans une rente foncière. Ils sont dans leur majorité d'anciens agents techniques dans les domaines socialistes ou des épouses de responsables agricoles locaux qui ont bénéficié de quotes-parts de terres dans le cadre de l'insertion des femmes et/ou des jeunes cadres agricoles dans le domaine privé de l'Etat.

- ***Exploitations en reproduction simple et stratégies de maintien***

Les exploitations de cette catégorie dégagent des revenus agricoles annuels, supérieurs au seuil de survie, permettant leur maintien à moyen terme. Ces revenus sont également supérieurs au coût d'opportunité de la force de travail ce qui conforte l'idée du maintien de ces exploitations. Car les emplois alternatifs en dehors de celles-ci ne garantissent pas des revenus plus importants que ceux procurés par le travail agricole dans ces exploitations. En revanche, ces revenus, ne dépassant pas les 4000 euros annuels par actif, sont insuffisants pour dégager une épargne susceptible de financer des investissements importants comme un forage, ou des changements conséquents de leurs systèmes de culture et d'élevage. La nature des stratégies de maintien diffère en fonction des caractéristiques de chaque type d'exploitation et le système de production pratiqué. Nous distinguons quatre types d'acteurs : 1) attributaires spécialisés en arboriculture, 2) attributaires pratiquant de l'arboriculture et du maraichage, 3) attributaires (ne disposant pas d'arboriculture) cultivant des céréales et un élevage ovin, 4) des locataires maraichers cultivant de petites superficies de terres.

Les attributaires spécialisés en arboriculture représentent une frange d'attributaires bien avancés dans l'âge qui ne favorise pas un investissement en travail conséquent. Ils déploient le moindre effort possible qui permet l'entretien des vergers dont ils ont hérité pour l'essentiel des domaines socialistes de manière à avoir des revenus suffisants et surtout réguliers. L'exploitation de leurs vergers est d'ailleurs assurée pour l'essentiel par les commerçants qui leur achètent leur production de fruits par le recours à la vente sur pied. La productivité des vergers reste faible (20 kg/pied d'olivier et 30 kg/pied d'oranger). Elle tient à leur vieillissement (90 ans pour l'olivier et 60 ans pour l'oranger en moyenne), car hérités dans leur totalité des domaines socialistes. Le fait que la totalité de leurs terres soit occupée en arboriculture (orangers et oliviers), réduit sensiblement les possibilités de diversification, notamment celle de faire du maraîchage intensif, permettant l'augmentation de leurs revenus. La capacité financière de ces exploitations étant insuffisante pour renouveler les plantations, les opportunités de développement de ces attributaires à court et moyen terme sont ainsi compromises.

Les attributaires ayant hérité une faible superficie d'arboriculture pratiquent du maraichage intensif sur le reste de leurs terres grâce au FVI. Faute de moyens financiers suffisant d'une

part et de manque de maîtrise technique des cultures maraîchères, notamment après l'introduction du goutte-à-goutte, ces attributaires ont opté dans un premier temps pour le métayage. Dans ce contrat d'association, l'attributaire apporte la terre et une moitié du capital, le métayer se charge de l'eau et l'autre moitié du capital. Les deux parties sont appelées à être présentes pour superviser le bon déroulement du processus de production. C'est le métayer de par sa maîtrise de la production maraîchère qui apporte son savoir-faire. Il prend de ce fait l'essentiel des décisions stratégiques liées à la culture maraîchère. Après la vente et une fois les dépenses de chaque partie déduites, le revenu net est partagé à moitié. Après quelques années de recours au métayage, les attributaires sous la contrainte basculent vers un autre mode de faire-valoir indirect qui est la location. Les métayers, se considérant lésés dans leur précédant contrat, optent de plus en plus pour la location des terres qui leur est beaucoup plus avantageuse selon leurs dires. Ce changement de contrat est facilité par le fait que de plus en plus de terres soient disponibles à la location parallèlement à une stabilisation du nombre d'agriculteurs cherchant à prendre des terres en FVI. Cela montre que les rapports de force basculent depuis les années 2000 du côté des tenanciers qui imposent globalement les conditions et types de FVI. Cette stratégie de production, en particulier la gestion des terres nues, permet à ces attributaires d'assurer des revenus annuels par actif largement supérieurs au seuil de survie. Ils sont essentiellement fournis par l'arboriculture mais également par de bons rendements en céréales et à moindres coûts en engrais et travaux du sol. La location des terres leur permet aussi d'augmenter leurs revenus.

Nous retrouvons également dans cette catégorie d'acteurs, les attributaires qui n'ont pas hérité d'arboriculture et ne dispose pas d'un accès l'eau (souterraine ou superficielle) permettant de pratiquer du maraîchage intensif. Ils se situent dans leur majorité dans la partie de la commune d'Ouarizane qui n'est pas desservie par le réseau d'irrigation public et dont la salinité des sols est la plus importante. Leur stratégie pour se maintenir est de cultiver sur une partie de leurs terres des céréales associées à un petit élevage ovin et de céder une autre partie des terres en FVI. Bien que leur système de production soit le plus extensif dans toute la zone d'étude, dans la mesure où il dégage la plus faible valeur ajoutée nette par hectare et par actif familial, les revenus qu'ils dégagent permettent leur maintien. Ils projettent de cultiver du maraîchage intensif en Faire Valoir Direct (FVD) de manière à améliorer leurs revenus. Leur développement est en revanche très conditionné par l'amélioration de l'accès à l'eau. En absence de projet étatique de réallocations massives d'eau de surface dans la zone où se situe ce type d'attributaire, il est fort probable qu'ils se maintiendront dans cette gamme de revenus à court et à moyen terme.

Nous retrouvons enfin dans cette catégorie des locataires qui prennent en FVI de petites superficies agricoles (moins de 3 hectares) et pour de courte durée. Le caractère très intensif de leur système de production leur a permis de compenser la faible taille de leurs exploitations et a permis pour le moment leur maintien. L'insécurité qui caractérise en revanche leur tenure foncière du fait d'une durée de bail souvent très courte (annuelle), dicte leur stratégie de production. Ils s'efforcent par conséquent de tirer le maximum de gain possible des terres afin de rentabiliser au plus vite leurs investissements. Ils pratiquent deux cycles de culture maraîchère annuellement susceptibles d'être reconduit pour plusieurs années sur les mêmes parcelles sans observer de rotation ni de jachère. De plus ils n'apportent que rarement de la fumure organique susceptible de renouveler la fertilité des sols, très largement entamée par le caractère intensif de leur système de culture. Ces pratiques rendent ce système vulnérable à la fois sur le plan environnemental mais aussi sur le plan économique dans la mesure où il n'est pas garanti pour ces locataires de renouveler leur bail de location, ou de trouver d'autre terres. Cette vulnérabilité économique est renforcée également par l'insécurité qui caractérise leur accès à l'eau, ils doivent à chaque fois conclure des arrangements avec des détenteurs de forages privés.

- ***Exploitations agricoles en phase de capitalisation rapide et stratégie de développement***

Cette catégorie d'exploitations se différencie nettement par rapport au reste par leurs moyens et leur niveau d'investissement largement supérieurs permettant des revenus agricoles élevés (supérieurs à 4 000 €/actif familial/an). Elles sont en mesure d'accumuler du capital plus rapidement et peuvent par conséquent investir davantage que les autres exploitations dans l'intensification de la production ou dans le développement d'activités complémentaires.

Nous retrouvons dans cette catégorie les attributaires qui ont hérité de l'arboriculture des anciens domaines socialistes et pratiquent en FVD des cultures maraîchères sur leurs parcelles nues. L'importance des revenus qu'ils dégagent permet non seulement leur maintien mais également de dégager une épargne qui peut servir à leur développement. Cette stratégie de développement se matérialise par leur agrandissement par le FVI au détriment de leurs voisins attributaires en situation de déprise économique. L'épargne dégagée par ces derniers est souvent capitalisée dans l'arboriculture, dans la mécanisation et la réalisation de forages d'irrigation (10 000 € environ pour un forage de 100 m de profondeur).

Nous retrouvons aussi dans cette catégorie les locataires maraichers qui prennent en FVI des superficies importantes de terres (supérieur à 10 ha) et dégagent également des revenus élevés. Ces revenus témoignent de leur viabilité économique qui s'inscrit dans une logique de développement malgré le caractère informel de leur exploitation. Cette option de développement s'est manifestée par l'ascension agricole qu'a connue cette catégorie de locataires. Ils sont passés progressivement du contrat de métayage sur de petites superficies au contrat de location pour des durées courtes et superficies réduites d'abord, à de plus en plus de superficie et des durées longues ensuite. Certains ont réussi à acquérir de manière informelle des droits d'usage des terres publiques auprès d'attributaires défaillants. Le métayage leur a permis dans un premier temps de franchir l'obstacle de l'accès à la terre publique et leur a permis également et dans un deuxième temps de constituer un capital financier et de se positionner par la suite sur le marché du FVI. Les gains réalisés, grâce à leur spécialisation dans le maraîchage intensif, sont capitalisés dans l'agrandissement des superficies louées et l'allongement de la durée de location. Ils investissent aussi dans la réalisation de forages, dans l'achat d'équipement d'irrigation. Tout investissement en revanche dans des cultures pérennes, telles que l'arboriculture ou l'installation de bâtiment d'élevage sur les terres publiques, bien que fortement souhaité par ces locataires, est compromis par le statut informel qui caractérise leur accès à la terre. Mais cela ne remet évidemment pas en cause leur implantation importante sur les terres publiques à Ouarizane à la fois en terme physique en cultivant environ un tiers de ces terres mais également en termes d'influence socio-économique auprès d'autres catégories d'agriculteurs de par notamment leur détention de capitaux, de forages et d'importants équipements d'irrigation. Sauf un changement important dans l'environnement institutionnel qui pourrait basculer les rapports de force actuels en défaveur des grands locataires, la tendance au développement de ces derniers semble s'inscrire dans la durée.

IV. Discussion : les arrangements informels entre utilités et fragilités

Le développement d'une agriculture informelle sur les terres publiques repose la problématique de l'usage et la répartition de ces terres. Les récents travaux sur ces dynamiques conduits essentiellement dans la Mitidja (Imache *et al.*, 2011) ont beaucoup contribué à leur décryptage et caractérisation. Ils ont notamment montré le rôle des arrangements informels dans le dépassement des difficultés des agriculteurs face notamment à l'accès au foncier et à l'eau. Notre travail dans la commune d'Ouarizane confirme l'importance des arrangements dans le maintien de plusieurs attributaires et le développement du maraîchage irrigué, essentiellement

avec le recours au mode de faire-valoir indirect et la levée de la contrainte d'accès à l'eau superficielle par le recours à l'eau souterraine. Nous montrons que malgré les conditions d'accès aux ressources productives difficiles à Ouarizane (eau et capital en particulier), plus de 60% d'attributaires ont pu se maintenir grâce aux arrangements informels. Nous les avons distingués dans la catégorie d'exploitations en situation de maintien et en développement.

Errahj *et al*. (2009) dans une étude comparative des modes de coordinations locales au Maroc et en Algérie, vont plus loin dans leurs analyses en stipulant que les arrangements informels peuvent constituer aussi des options de développement et pas uniquement des stratégies de survie telles qu'elles ont été décrites par Lees (1986). Nous avons constaté ces mêmes options de développement chez les grands locataires et dans de nombreux cas d'attributaires. Ces stratégies se manifestent par l'intensification des systèmes de culture, l'agrandissement des superficies agricoles par le FVI et la capitalisation dans les forages et le matériel agricole. Mais au-delà de l'utilité des arrangements dans la survie, le maintien et voir le développement de certaines catégories d'agriculteurs, les questions de durabilités sociale, économique et environnementale des dynamiques qu'ils impulsent restent entièrement posées.

Lees (1986) constate dans ses études de cas en Israël, Soudan et au Kenya que les agriculteurs contournent systématiquement les règles du système bureaucratique dans l'objectif d'y rester[2]. Elle rajoute néanmoins que cette capacité de faire face à la bureaucratie (ou aux cadres légaux centralisés et rigides) dans les systèmes irrigués est différente en fonction des caractéristiques socio-économiques des populations agricoles également différenciées et diverses. Cette différenciation, note également Lees, est non seulement ignorée par cette bureaucratie qui affiche l'objectif d'un égalitarisme pour l'accès aux ressources (terre et eau en particulier), elle est surtout renforcée et exacerbée. Nos observations et enquêtes à Ouarizane confortent les analyses de Lees dans la mesure où la capacité des agriculteurs dans notre zone d'étude à rester dans le cadre de l'EAC, ou du moins dans les EAC individualisées, est également différente en fonction des caractéristiques socio-économiques des attributaires. Celles-ci peuvent émaner de l'héritage agricole différencié des attributaires qu'ils ont reçu des DAS (arboriculture, conditions d'accès à l'eau, équipements agricoles et hydrauliques, type de sols, etc.) et également de la capacité de ces derniers à mobiliser des capitaux familiaux. Ces conditions altèrent non seulement la capacité des attributaires à développer des arrangements informels afin de faire face à la rigidité du cadre légal incarné par le modèle EAC, mais elles renforcent également les disparités socio-économiques entre ces derniers à force de ne pas reconnaître leur différence et vouloir à tout prix les restreindre dans le seul cadre des EAC impliquant une répartition des ressources figée dans le temps. En effet, nos enquêtes technico-économiques et la modélisation économique des systèmes de production montrent l'émergence de deux principales trajectoires d'évolution opposées d'exploitations agricoles. La première trajectoire concerne le déclin de plus d'un tiers à Ouarizane, représentant environ 140 familles d'attributaires. Elle s'est manifestée d'abord par la mise en location graduelle de leurs terres, ensuite par le travail de plus en plus en dehors de leurs exploitations. La deuxième trajectoire d'évolution concerne le développement d'une minorité d'exploitations agricoles les plus capitalisées à savoir, les grands locataires, et quelques attributaires arboriculteurs. Ils représentent environ 7% du nombre total d'exploitations d'attributaires et de locataires à Ouarizane. Cela concerne donc une très faible partie d'agriculteurs. Cela nous conduit à dire que dans le cas de la commune d'Ouarizane les arrangements informels qui ont pris le dessus sur les dispositifs organisationnels étatiques ont certes permis le maintien d'une importante part d'attributaires mais ils ont également contribué à créer de nouvelles formes d'inégalités et de marginalisation. Nous distinguons d'abord celle qui s'est produite au sein même du secteur public en marginalisant les attributaires les plus fragiles en faveur d'attributaires les mieux lotis en capital et en équipement agricole. La deuxième marginalisation touche le secteur privé, en permettant l'agrandissement des exploitations privées sur la plaine (privés-locataires), déjà

avantagées, et une petite minorité d'agriculteurs sur le piémont, plus capitalisés (devenus grand locataires).

Le caractère informel des dynamiques soulève en plus des aspects liés aux inégalités socio-économiques, la question de la durabilité environnementale des ressources notamment la terre et l'eau. Nous avons constaté à Ouarizane des pratiques agricoles répondant parfois à des logiques de très court terme conduisant à une utilisation minière des ressources productives. C'est le cas notamment des locataires dont la durée du bail est courte qui, sous la contrainte de location de courte durée, réalisent deux cycles de maraîchage intensif par année et le reproduisent sur la même parcelle deux à trois années de suite. On peut imaginer l'impact de cette pratique sur la fertilité du sol notamment si l'on sait que l'amendement en matière organique chez ces locataires est quasiment nul. L'émiettement considérable du complexe argilo-humique des sols et les risques d'érosion qui en résultent sont également constatés sous l'effet des labours profonds pratiqués à grande échelle et en plein été en préparation de la plantation d'artichauts. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ces pratiques ne sont pas uniquement le fait de locataires mais également d'un certain nombre d'attributaires. Nous avons précisément observé des pratiques agricoles plus durables chez certains grands locataires que nous n'avons pas constatés chez une grande part d'attributaires (pratiques des rotations, apport de la fumure organique, mélange de l'eau du forage, chargé en sel, et de l'eau du barrage pour les irrigations afin de d'éviter la salinisation des sols). Aussi, il y a une forte tendance à Ouarizane à la spécialisation des systèmes de production répondant à des impératifs de marché qui laisserait croire à des usages de plus en plus intensif des sols. De la même manière, la déconnexion croissante des systèmes de culture de l'activité d'élevage, notamment bovin, altère la capacité de renouvellement de la fertilité des sols actuelle à Ouarizane. On ne pourrait également passer sous silence le phénomène de salinisation des sols dans la région qui est en nette progression avec l'augmentation de l'usage des eaux de forages parallèlement à un déficit chronique en eau de surface.

Le développement de pratiques agricoles non durables du point de vue environnemental d'une part et la création d'autres formes d'inégalités socio-économiques constatées à Ouarizane d'autre part repose la problématique du rôle de l'Etat dans la régulation foncière et la gestion des ressources en eau sur les terres publiques. Si le rôle de l'Etat régulateur a été faible durant les années 1990 et 2000, la nouvelle loi foncière de 2010 annonce un renforcement et un retour de l'Etat dans la régulation de l'accès aux ressources en particulier pour le foncier public. Mais la manière dont celui-ci compte intervenir afin d'enrayer, ou du moins réduire, les sources de fragilités (environnementales et socio-économiques) des arrangements informels sans compromettre les dynamiques agricoles en cours, reste cependant méconnue.

Conclusion

Nous avons identifié dans un contexte de désengagement de l'Etat plusieurs types d'arrangements informels sur les terres publiques en Algérie. Ces derniers s'opèrent entre les attributaires bénéficiaires des droits d'usage de ces terres et les tenanciers apporteurs de capitaux et de savoir-faire. Ces arrangements se sont opérés essentiellement sous les formes de métayage et de location. Ils répondent à plusieurs logiques et stratégies de productions qui se différencient de manière marquée entre les attributaires et les tenanciers. Les attributaires ont développé une stratégie de maintien en cherchant des financements pour leur activité agricole. Elle s'est déclinée ensuite en une stratégie de survie avec la persistance de problèmes de trésorerie et de manque en eau superficielle. Ces stratégies ont conduit parfois à l'exclusion de certains attributaires de l'activité agricole qui s'est conclue par la vente de leurs droits de jouissance. Les tenanciers par contre, optent pour une stratégie de développement et se projettent de plus en plus dans l'agriculture. Cette option de développement se manifeste par l'ascension agricole de ces derniers en passant du métayage à la location et parfois à l'achat des droits de jouissances.

La prolifération de ces arrangements informels sur les terres publiques a contribué au maintien de certains attributaires et a permis le développement d'une dynamique maraîchère assez importante. Mais l'existence de ces arrangements remet à jour la question de l'usage des terres publiques. L'Etat Algérien qui compte se repositionner à nouveau comme régulateur propose dans le cadre de la nouvelle loi foncière, de nouvelles conditions d'accès et de gestion du foncier. En absence de publication des décrets exécutifs de cette loi, des clarifications concernant les applications de ses dispositions restent cependant à apporter, en particulier en ce qui concerne le statut de partenariat entre les attributaires et les investisseurs. Les conditions de transferts des concessions restent aussi confuses. Si le marché de concession est retenu comme instrument de régulation de ces transferts, il est à craindre que les attributaires les plus fragilisés soient exclus des terres publiques au profit de la frange d'agriculteurs la plus capitalisée et des élites politiques et urbaines locales. Un accès plus souple aux soutiens publiques et crédits ruraux des attributaires désireux de continuer à travailler les terres publiques pourrait réduire les effets de marginalisation que peut engendrer l'application de cette loi.

Références

Aït Amara H. 1999. La transition de l'agriculture algérienne vers un régime de propriété individuelle et d'exploitation familiale. In : Jouve A.M., Bouderbala N. (eds). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb*. Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 127-137. (Options Méditerranéennes, vol. 36).

Aït Amara H. 2009. *Quel futur alimentaire pour l'Algérie?* Alger : Mille-feuilles.

Amichi H., Bazin G., Chehat F., Ducourtieux O., Fusillier J.L., Hartani T., Kuper M. 2011. Enjeux de la recomposition des exploitations agricoles collectives des grands périmètres irrigués en Algérie: le cas du Bas-Cheliff. *Cahiers Agricultures*, vol. 20, n. 1-2, p. 150-156.

Ammar Boudjellal A., Bekkar Y., Kuper M., Errahj M., Hammani A., Hartani T. 2011. Analyse des arrangements informels pour l'accès à l'eau souterraine sur les périmètres irriguées de la Mitidja (Algérie) et du Tadla (Maroc). *Cahiers Agricultures*, vol. 20, n. 1-2, p. 85-91.

Bedrani S. 1987. Algérie: Une nouvelle politique envers la paysannerie? *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n. 45, p. 55-66.

Bouarfa S., Kuper M. 2012. Groundwater in irrigation systems: from menace to mainstay. *Irrigation and Drainage,* vol. 61, p. 1-13.

Bouchaib F., Donguey M.D., Jouve A.-M. 2011. Le développement du mode de faire-valoir indirect informel en Algérie. Cas du secteur public dans la Mitidja Ouest. In : Elloumi M. (coord). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM-IAMM. p. 104-114. (Options Méditerranéennes, Série B, n. 66).

Cochet H., Devienne S. 2006. Fonctionnement et performances économiques des systèmes de production agricole: une démarche à l'échelle régionale. *Cahiers Agricultures*, vol. 15, n. 6, p. 578-583.

Daoudi A., Wampfler B. 2010. Le financement informel dans l'agriculture algérienne: les principales pratiques et leurs déterminants. *Cahiers Agricultures*, vol. 19, n. 4, p. 243-248.

Errahj M., Kuper M., Faysse N., Djebbara M. 2009. Finding a way to legality, local coordination modes and public policies in large- scale irrigation schemes in Algeria and Morocco. *Irrigation and Drainage*, vol. 58, S358-S369.

Hammani A., Hartani T., Kuper M., Imache A. 2009. Paving the way for groundwater management: Transforming information for crafting management rules. *Irrigation and Drainage*, vol. 58, S240-S251.

Imache A., Bouarfa S., Kuper M., Hartani T., Dionnet M. 2009. Integrating "invisible" farmers in a regional debate on water productivity: The case of informal water and land markets in the Algerian Mitidja plain. *Irrigation and Drainage,* vol. 58, S264-S272.

Imache A., Hartani T., Bouarfa S., Kuper M. 2011. *La Mitidja 20 ans après: réalités agricoles aux portes d'Alger*. Alger : Alfa.

Kuper M., Bouarfa S., Errahj M., Faysse N., Hammani A., Hartani T., Marlet S., Zairi A., Bahri A., Debbarh A., Garin P., Jamin J.Y., Vincent B. 2009a. A crop needs more than a drop: Towards a new praxis in irrigation management in North Africa. *Irrigation and Drainage*, vol. 58, S231-S239.

Kuper M., Errahj M., Faysse N., Caron P., Djebbara M., Kemmoun H., 2009b. Autonomie et dépendance des irrigants en grande hydraulique : observations de l'action organisée au Maroc et en Algérie. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, n. 3, p. 248-256.

Lees S.H. 1986. Coping with bureaucracy: survival strategies in irrigated agriculture. *American anthropologist*, vol. 88, n. 3, p. 610-622.

Notes

[1] La forme d'exploitation collective des terres « EAC » est la plus répandue, cependant une exploitation individuelle des terres a été octroyée à un certain nombre d'agriculteurs, souvent d'anciens techniciens des domaines socialistes, formant les « EAI ». Le restant des terres publiques a été réparti en « fermes pilotes » pour les besoins de la recherche et de l'expérimentation.

[2] "*Farmers systematically deviate from the rules of the system in order to stay in it*"

Comment maintenir des activités agricoles durables face à la pression d'urbanisation ? Une politique locale à l'épreuve dans le Vaucluse

Françoise Jarrige

Montpellier Supagro (France)

Claude Napoléone

Institut National de la Recherche Agronomique - SAD Avignon

Résumé. En réponse à la montée des préoccupations environnementales et au recul des surfaces agricoles face à la pression d'urbanisation, des collectivités développent des dispositifs innovants pour protéger les espaces agricoles, et maintenir ou renouveler les structures et les activités agricoles. Nous analysons les déterminants et les contraintes d'une de ces politiques locales. Les interventions publiques portent principalement sur le foncier agricole et sur l'alimentation locale en privilégiant l'agriculture biologique, selon un dispositif associant divers partenariats et procédures. Cette mise à l'agenda de l'activité agricole comme objet de politique intercommunale révèle des contradictions d'intérêts à l'échelle d'un territoire, et met à l'épreuve la cohérence entre politiques locales et cadre réglementaire national.

Mots-clés. Foncier - Agriculture - Politique publique - Innovation – Intercommunalité

Title. How to maintain sustainable farming in the face of urban pressure? Testing a local policy in the Vaucluse (France).

Abstract. *Faced with growing environmental concern and the shrinking of farmland due to urbanization, some local governments are creating innovative policies to protect farmland, and to help maintain or renew agricultural structures and activities. We analyze the drivers and constraints of one of these local policies. Public interventions mainly deal with farmland and local food provision, with priority given to organic farming through different partnership arrangements. Putting the issue of farming on the intercommunal agenda revealed conflicts of interests at local scale, and the gap between local policies and the French national reglementary framework.*

Keywords. *Land - Farming - Public Policy - Innovation - intercommunality.*

Introduction

Plusieurs inventaires de l'occupation du sol (IFEN, 2003 ; Commissariat général au développement durable, 2009 ; Agreste, 2010) mettent en évidence l'accroissement de la perte de surfaces agricoles, non plus par « simple abandon » au profit de la friche, et, à terme, de la forêt, mais par artificialisation du sol : les diverses affectations concernées constituent alors des usages difficilement réversibles qui peuvent être assimilés à une perte pure et simple, une véritable consommation, des terres agricoles[1]. Nous ne retracerons pas ici les mécanismes biens connus qui conduisent à l'urbanisation des terres agricoles via leur changement de statut dans les documents d'urbanisme, sous la pression d'enjeux économiques ou électoraux (Jarrige, Jouve, Napoléone, 2003 ; Geniaux, Napoléone, 2005). Suite à ces constats considérés comme alarmants (FNSAFER, 2004 ; Devos, Napoléone, 2008 ; Balland et *al*., 2009 ; Balny et *al*., 2009) et dans la logique du Grenelle de l'Environnement, la protection des terres agricoles face à l'urbanisation devient un enjeu prioritaire des politiques publiques en France, avec une série de lois récentes allant dans ce sens :

- La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 (LMAP) impose de mettre en place des observatoires du foncier agricole, de contrôler la consommation des surfaces agricoles dans les documents d'urbanisme (création des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA)) et de taxer la rente foncière d'urbanisation, pour alimenter un fonds d'aide à l'installation agricole. Un plan régional d'agriculture durable doit fixer « *les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région en tenant compte des spécificités des territoires…* » ;

- La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur, 2014) poursuit la lutte contre l'urbanisation des terres agricoles via le reclassement favorisé des zones à urbaniser en zones agricoles, la nécessité d'une délibération municipale motivée pour l'ouverture à l'urbanisation des zones 2AU (qui, en cas d'absence d'aménagement ou d'acquisition foncière dans les neuf ans, ne pourront plus être urbanisées sauf révision du Plan Local d'urbanisation (PLU)), l'encadrement strict du « pastillage » dans les zones agricoles (via la CDCEA), la suppression de la possibilité de fixer une taille minimale de terrain constructible afin de favoriser la densification, le renforcement de l'ingénierie foncière avec le développement d'établissements publics fonciers (EPF) sur l'ensemble du territoire ;

- La loi d'avenir pour l'Agriculture (2014) renforce et régionalise le contrôle des structures par les SAFER et pointe la question des terres en friches (à inventorier tous les 5 ans).

Avant cette cascade de mesures récentes, depuis la politique des structures des années 1960, la politique agricole s'était peu préoccupée de la question foncière - dans le sens de la protection des surfaces agricoles - dimension pourtant stratégique de l'activité agricole. De fait, depuis la décentralisation, ce sont les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes, qui se sont retrouvées en position de gérer cette question à travers les documents d'urbanisme.

Un faisceau d'arguments a amené certaines collectivités à envisager une politique plus engagée de protection des terres agricoles et de maintien ou de renouvellement des activités agricoles. Après trois décennies de décentralisation et de délégation de l'urbanisme aux communes, le renforcement de l'intercommunalité et la construction de « projets de territoire » confrontent les élus locaux aux dynamiques en cours dans les espaces dont ils ont la gestion. La montée des préoccupations environnementales, la reconnaissance du rôle positif de la multifonctionnalité de l'agriculture, plus récemment les inquiétudes sur la sécurité des approvisionnements alimentaires (crise des marchés internationaux 2007-08, 2010-11) et l'émergence d'une demande d'alimentation de proximité conduisent à réviser le regard porté sur l'agriculture et sa place au sein des territoires. Sans que la priorité soit forcément toujours explicitée entre (i) les espaces agricoles - et leurs contributions au cadre de vie, à l'environnement, à l'aménagement du territoire, (ii) les activités agricoles - dans leurs dimensions économiques, fourniture de biens alimentaires, création de richesse et d'emplois locaux - ou bien (iii) les acteurs agricoles, dans la diversité de leurs profils et de leurs contributions à la société locale.

L'agriculture ne relevant pas d'un domaine de compétence légale des communes ni des intercommunalités, leurs voies et leurs moyens d'action dans ce champ ne sont pas cadrés, hors le zonage d'urbanisme déjà évoqué. Il existe des précédents en matière de projets agri-urbains ou de « politiques agricoles » à l'échelle de grandes agglomérations, et même un réseau d'animation et de développement sur ce thème (Terres en Villes), mais qui ne concerne que des pôles urbains au-delà de 70 000 habitants. Or les initiatives se multiplient à l'échelle de plus petites communautés, qui s'emparent de la « question agricole » sous la pression conjuguée des facteurs locaux et globaux : pression d'urbanisation, souci du cadre de vie, de l'environnement, de l'alimentation. Cette échelle d'action nous paraît donc propice à l'observation et à l'analyse des renouvellements des politiques locales. Quels sont les motifs qui amènent les élus locaux à s'emparer de cette thématique ? Comment s'y prennent-ils pour agir

en faveur de l'agriculture, entre les contraintes des cadres réglementaires qui s'imposent à eux et les jeux d'intérêts contradictoires qui s'exercent localement ? Ces questions sont traitées ici à partir de l'analyse détaillée des déterminants et des contraintes d'une de ces politiques locales en faveur de l'agriculture, celle de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et Monts du Vaucluse (CCPSMV). Nous les aborderons en trois points : la démarche suivie et les méthodes mises en œuvre, la description contextualisée de la politique de la CCPSMV en faveur de l'agriculture pour finir sur une analyse critique de la politique mise en œuvre.

L'objectif est de mettre à jour et d'analyser les relations / interactions entre niveaux (de décision et d'action) publics et privés dans la gouvernance locale de la question agricole, via le décryptage des jeux d'acteurs et d'intérêts dans le cadre de projets locaux.

II - Démarche, méthodes : recherche et formation en partenariat avec la collectivité locale

Nos liens avec la collectivité territoriale du Thor dont la « politique agricole » est étudiée ici reposent sur des échanges dans la durée. En 2009, le maire du Thor demande à l'INRA son expertise en appui à la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'agriculture. La réponse à cette demande prendra la forme d'un travail de terrain d'étudiants de Montpellier Supagro encadrés par les auteurs en février-mars 2010, sur l'étude de la politique de la CCPSMV, « Une réponse innovante à la pression foncière sur les terres agricoles » (Agenais *et al*., 2010). Cette étude empirique détaillée de la situation expérimentale de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et Monts du Vaucluse (CCPSMV) comporte les éléments suivants :

- la présentation du contexte territorial (occupation de l'espace) issue de la collecte et du traitement des données géographiques, démographiques, sur les structures agricoles et les documents d'urbanisme ;
- la description de la politique mise en place en faveur de l'agriculture biologique, à partir des entretiens auprès des acteurs concernés et des documents-traces collectés (pièces administratives, comptes-rendus de réunions, de décisions municipales ou intercommunales, charte…) ;
- la vision des enjeux de l'agriculture du territoire et l'analyse - forces faiblesses, opportunités, menaces - de la politique intercommunale par les acteurs locaux, à partir d'enquêtes auprès de trois catégories de population : agriculteurs, résidents, élus ;
- en synthèse, l'analyse-évaluation transversale de cette politique (prospective, recommandations).

Nous pourrons en tirer des éléments de discussion et des enseignements sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une « politique agricole locale ».

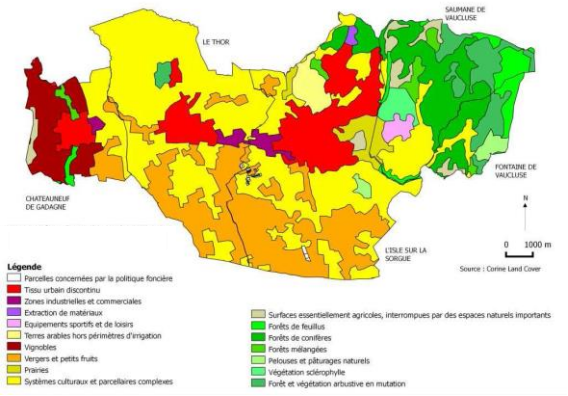
III - L'action publique dans son contexte territorial

1. La géographie contrastée d'un territoire en développement

La Communauté de Communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse (CCPSMV) créée en 2001 regroupe cinq communes. Celles-ci, bien qu'homogènes du point de vue historique et culturel, sont situées sur des terroirs très différents. D'ouest en est, on traverse les coteaux viticoles de Châteauneuf-de-Gadagne, la plaine maraîchère et arboricole de l'Isle-sur-la-Sorgue et du Thor, avant de rejoindre les monts boisés du Vaucluse à Saumane-de-Vaucluse et Fontaine-de-Vaucluse, au pied du Luberon (Fig.1). Les compétences de la Communauté de Communes recouvrent des domaines variés : développer l'économie, favoriser l'essor du tourisme, aménager l'espace, gérer les déchets ménagers, préserver les biens environnementaux et entretenir les voiries. Les dynamiques territoriales sont structurées par

trois pôles : Avignon, l'Isle-sur-la-Sorgue et Cavaillon, ainsi que par de grandes voies de communications : l'A7, plusieurs routes nationales et le TGV d'Avignon. L'économie de la Communauté de Communes est basée sur le tourisme et les antiquités, l'artisanat et l'industrie ainsi que sur l'agriculture.

Figure 1. Carte de l'occupation du sol de la CCPSMV



Source : Agenais *et al.*, 2010.

2. Une agriculture diversifiée face à la pression d'urbanisation

Le développement d'une agriculture productive et de qualité a été permis par un climat méditerranéen favorable : fort taux d'ensoleillement et températures moyennes douces. Le réseau hydrographique, très dense, permet de limiter le déficit hydrique estival et les nombreuses haies protègent les cultures des vents fréquents. Selon la nature des sols, les productions agricoles diffèrent. Ainsi, sur les terres calcaires de la commune de Châteauneuf-de-Gadagne se sont développés des domaines viticoles de qualité. Les sols de l'Isle-sur-la-Sorgue et du Thor, profonds et riches, ont accueilli un système arbo-maraîcher performant. Enfin dans les secteurs où la topographie génère une érosion régulière (Saumane et Fontaine-de-Vaucluse par exemple), les sols peu épais et moins fertiles ont été utilisés pour l'oléiculture en terrasse. Outre le chevelu des Sorgues, le territoire agricole est également maillé de canaux (canal de l'Isle, canal de Carpentras) qui apportent l'eau riche en limons de la Durance et permettent l'irrigation.

Le nombre d'agriculteurs varie beaucoup d'une commune à l'autre : on en dénombre 115 à l'Isle-sur-la-Sorgue, 72 au Thor, 30 à Châteauneuf-de-Gadagne, 17 à Saumane-de-Vaucluse et 2 à Fontaine-de-Vaucluse (Terres et territoires, 2009). Dans le bassin de vie de Cavaillon[2], les agriculteurs ne représentent que 3% de la population active occupée. Si on ajoute aux chefs d'exploitation et d'entreprises agricoles les salariés directement et indirectement liés au secteur agricole, cela représente 22% des actifs.

Le diagnostic agricole réalisé sur le bassin de vie (Terres et territoires, 2009) met en lumière les principaux enjeux de l'agriculture :

- Un taux de renouvellement de 8 installations pour 10 départs, d'où la diminution du nombre d'agriculteurs (-20% depuis 10 ans) ;
- Une agriculture locale touchée par la crise économique ;
- Un rôle croissant de l'agritourisme dans le maintien de l'économie locale agricole et du patrimoine agricole ;
- Un développement urbain souhaité et encouragé à travers le plan d'occupation des sols, combiné à des protections réglementaires peu contraignantes pour le foncier agricole ;

- Un territoire très attractif ;
- Des formes d'urbanisation consommatrices d'espaces et contraignantes pour le maintien des activités agricoles ;
- Une spéculation foncière pénalisante pour l'activité agricole.

L'axe allant de l'Isle-sur-la-Sorgue jusqu'à Châteauneuf-de-Gadagne en passant par le Thor a été identifié comme un secteur marqué par le recul des terres agricoles. La perte de ces terres est liée d'une part à l'avancée des habitations mais également à la construction de nouvelles zones d'activités. La création d'une plateforme logistique a ainsi été envisagée à l'Isle-sur-Sorgues, justifiant l'acquisition de foncier par la Communauté de Communes, afin de valoriser cette localisation stratégique entre A9 et A7 (14 ha acquis en 2006). Dans le bassin de vie de Cavaillon, on estime que seulement 46% des surfaces agricoles et naturelles sont vendues à des agriculteurs. Dans un contexte de forte pression d'urbanisation, l'accès au foncier est un réel enjeu pour le maintien de l'agriculture sur le territoire.

3. Outil de gestion du foncier : un SCoT en cours de révision

Les marchés fonciers sont partiellement régulés par les collectivités qui mettent en place des documents d'urbanisme et de gestion de l'espace. Les cinq communes de la CCPSMV sont dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) ; ceux-ci doivent être compatibles avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), document de planification commun avec les communautés de communes de Cavaillon et de Coustellet, et les deux communes d'Orgon et Plan d'Orgon. Elaboré à partir de 2006 et approuvé fin 2012, ce SCoT est construit autour de 5 axes : 1. Garantir la structuration de la trame verte et bleue 2. Assurer la gestion durable des ressources naturelles 3. Mettre en œuvre un urbanisme durable et qualitatif 4. Assurer une économie durable pour créer 48000 emplois 5. Lier les territoires. Les responsables de toutes les collectivités impliquées reconnaissent l'enjeu du foncier agricole face aux pressions de l'urbanisme et à la spéculation. En 2013, le SCoT est mis en révision suite à la fusion d'intercommunalités et pour assurer sa conformité avec le « Grenelle 2 » (délibération du syndicat mixte en charge du SCoT de la région de Cavaillon du 13 oct. 2013).

4. Une politique foncière agricole innovante portée par une nouvelle équipe politique

Suite aux élections municipales de 2008, une nouvelle équipe conduite par des élus locaux de sensibilité écologique a pris les commandes de la Communauté de Communes du Pays des Sorgues et des Monts de Vaucluse. Prenant en considération les enjeux fonciers liés à l'agriculture sur le territoire intercommunal ces élus ont mis en place une politique agricole innovante. Cette démarche consiste à louer, à des agriculteurs en production biologique, des terres appartenant à la Communauté de Communes pendant 3 (ou 6) ans. A l'issue de cette période, il est prévu que l'agriculteur rachète le terrain.

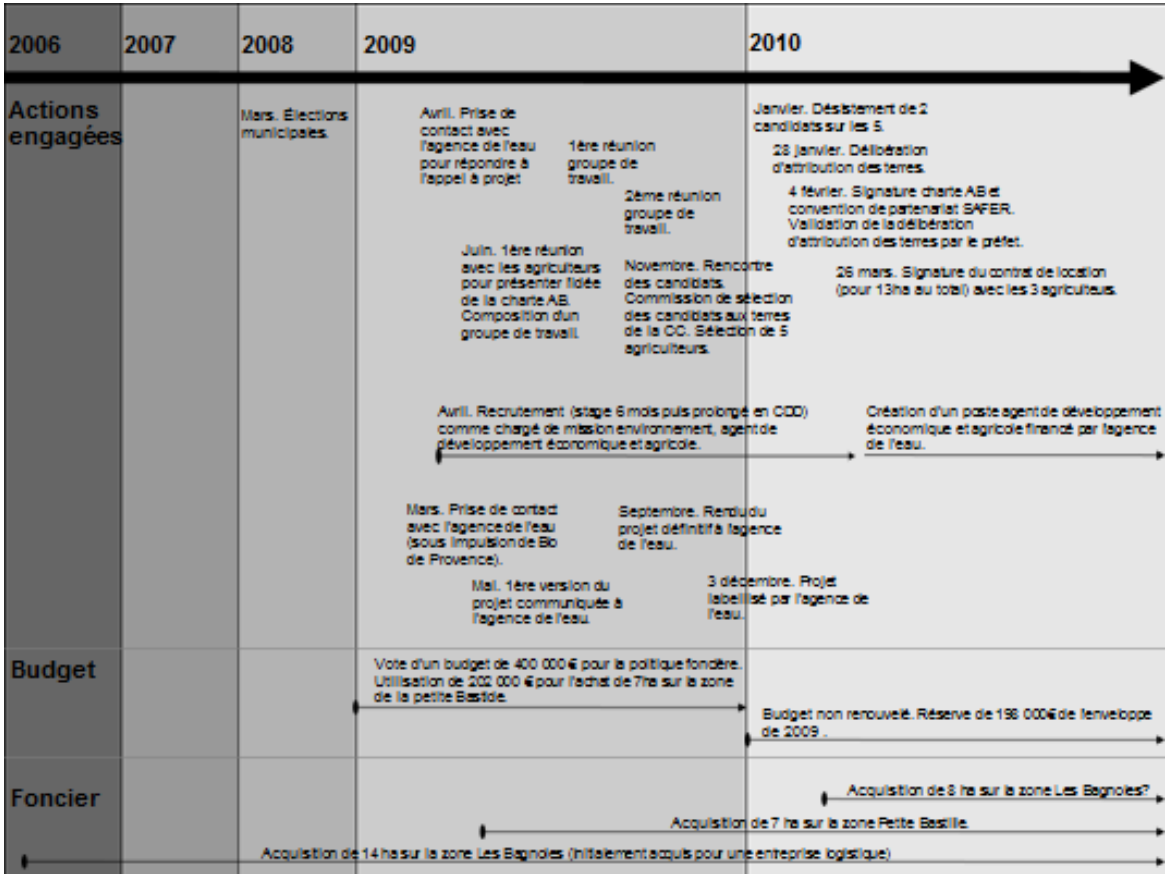
Avec une telle politique, la Communauté de Communes vise à[3] :

- Faciliter l'accès au foncier pour les agriculteurs afin de maintenir une dynamique agricole sur le territoire ;
- Développer l'agriculture biologique pour protéger l'environnement et atteindre les 6% de SAU en AB visés par le Grenelle de l'Environnement ;
- Préserver le patrimoine paysager en limitant les friches et le mitage des zones agricoles ;
- Favoriser les débouchés locaux (circuits courts, restauration collective…) pour assurer un meilleur revenu aux producteurs et davantage de proximité avec les consommateurs ;
- Se faire connaître comme une collectivité pilote en matière de protection des espaces ruraux et de l'environnement.

Les acquisitions foncières de la Communauté de Communes ont été entreprises par la précédente équipe dirigeante. Il s'agissait de disposer de réserves foncières dans l'éventualité de déplacer un agriculteur suite à la création programmée d'une zone d'activités. De plus le projet de plateforme logistique -sur le lot de 14 ha acquis en 2006 à l'Isle-sur-Sorgues- a dû être abandonné, suite à la mise à jour des restes d'un cimetière.

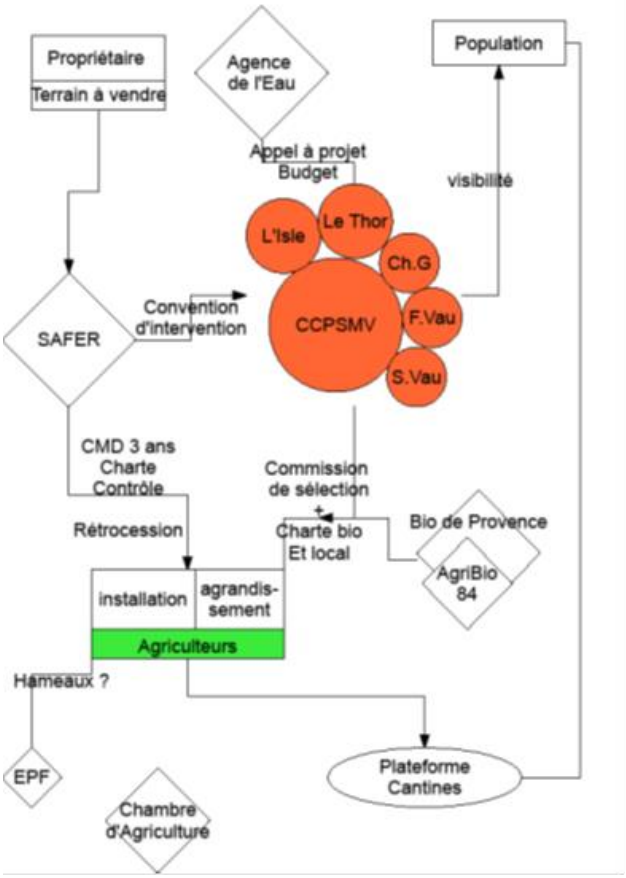
Soutenue par un programme d'action de l'Agence de l'Eau, la CCPSMV lance en mars 2009 son projet de mise à disposition de ces terres pour des agriculteurs en production biologique. En partenariat avec la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER), la Communauté de Communes acquiert 7 ha supplémentaires (figure 2). Les terres détenues par la CCPSMV ont l'avantage de répondre potentiellement aux critères de l'agriculture biologique, car elles n'ont pas été cultivées durant les cinq années précédant le projet. Certaines tâches sont déléguées à la SAFER, dont l'établissement d'une Convention de Mise à Disposition (CMD) de 3 ans[4] avec les agriculteurs sélectionnés par la CCPSMV. Durant ces 3 années et dans les 10 années qui suivent l'achat, l'agriculteur s'engage à suivre la Charte des « Jardins des Sorgues et Monts du Vaucluse » qui inclut le respect du cahier des charges AB et recommande la commercialisation locale (figure 3).

Figure 2. La politique foncière de la CCPSMV : chronologie



Source : Agenais *et al.,* 2010.

Figure 3. La politique foncière de la CCPSMV : schéma des acteurs et du système d'action



Source : Agenais et *al*., 2010.

L'équilibre financier du projet - pour la CCPSMV - doit être assuré par le rachat des terres par les agriculteurs au bout des trois ou six ans de CMD. Il était initialement prévu de réutiliser cette enveloppe financière pour de nouveaux achats de foncier par la CCPSMV afin de renouveler le processus. Ceci serait facilité par la Convention d'Intervention entre la collectivité et la SAFER, qui engage cette dernière à signaler toute mise en vente de foncier prioritairement à la CCPSMV.

III - La politique foncière de la collectivité évaluée par les acteurs locaux

Après avoir recensé et analysé les perceptions de la politique foncière de la CCPSMV par les trois grandes catégories d'acteurs (population, agriculteurs, élus-organismes), il est possible de faire la synthèse des points de la démarche qui portent à controverse. Nous envisagerons d'abord les facteurs intrinsèques de la politique, puis nous nous attacherons au contexte dans lequel s'inscrit ce projet.

1. Forces et faiblesses du projet

A. L'action publique locale en faveur de l'agriculture : un projet politique mis à l'épreuve

Le projet de la CCPSMV n'aurait pu voir le jour sans une volonté politique très forte de quelques élus, porteurs de l'initiative et capables de convaincre les élus sceptiques. Cette persuasion a toutefois des limites ; en effet, les porteurs de projet doivent justifier leurs actions auprès de leurs électeurs et des autres élus. Le projet a donc été mis en place sur la base d'une CMD de 3 ans, renouvelable « s'il fait ses preuves ». Les élus à l'origine de cette démarche tiennent beaucoup à ce projet, mettant en avant la nécessité d'action sur les problématiques de protection des terres agricoles. Cependant, ils ont également besoin de visibilité et de reconnaissance de leurs initiatives, ce qui nécessite des compromis qui peuvent s'avérer sources de critique, voire affaiblir le projet lui-même. Au sein des élus de la CCPSMV, le projet est certes reconnu comme innovant et très intéressant, mais parfois jugé « hypertrophié » par rapport aux autres secteurs d'intérêt communautaire. Par ailleurs, le projet est encore méconnu des citoyens qui doutent souvent des motivations premières des élus et semblent manquer d'informations. L'initiative leur paraît toutefois intéressante, et la majorité la qualifie de « bonne idée ».

B. Un projet inégalement perçu dans le monde agricole : problèmes de communication et débats autour de l'AB

Les agriculteurs, quant à eux, ont globalement connaissance de la politique, mais à différents degrés. Les producteurs en AB ont été informés par la CCPSMV, mais les autres agriculteurs l'ont été le plus souvent de manière informelle et se sentent insuffisamment associés à la démarche. Les candidats aux terres de la CCPSMV ont appris très tardivement la localisation exacte des terres auxquelles ils postulaient. De manière générale, il ressort un manque de communication entre la CCPSMV et les agriculteurs. De plus, le fait d'installer des agriculteurs en bio exclusivement a été plusieurs fois critiqué, vu comme un phénomène de mode que ce soit par des agriculteurs bio, conventionnels, ou encore par des élus. Tous auraient préféré que l'agriculture soit soutenue sous toutes ses formes. Toutefois, comme cela a été souligné dans les entretiens, seulement 150 ha de terres sont en bio sur la CCPSMV sur les 4427 ha de SAU totale ; on peut donc relativiser le « favoritisme bio » parfois critiqué, d'autant qu'il répond aux objectifs du Grenelle de l'environnement d'atteindre 6% de la SAU en AB.

La charte stipulant que la production doit être biologique et commercialisée en favorisant les circuits courts engage l'agriculteur même après l'achat des terres, ce qui assure une action à plus long terme. Mais cette charte n'est pas contraignante sur d'autres pratiques agricoles : il y a ainsi des risques de "plasticulture" ou de multiplication des serres.

C. Débats sur la procédure : opacité des critères de choix des candidats, controverse sur la valeur agronomiques des terres

Certaines critiques sont également ressorties sur le choix des agriculteurs attributaires des terres de la CCPSMV, car les critères de sélection n'ont pas été explicités. Selon nous, ceci résulte de la volonté des élus de maîtriser le choix des candidats à l'installation : la sélection s'est donc plutôt faite au cas par cas. Ce sont finalement des agriculteurs « solides financièrement » qui ont été choisis, offrant plus de garantie sur leur possibilité de rachat des terres au bout des 3 ans. Cette démarche est compréhensible sous l'angle de la minimisation des risques. Toutefois, elle tend à affaiblir l'objectif initial d'installation de nouveaux agriculteurs, porteurs de projets en accord avec la vision écologique des élus à l'initiative du projet, et renforce plutôt l'aide à l'agrandissement de ceux qui sont déjà en place. L'objectif de minimisation du risque financier de la CCPSMV en tant que propriétaire semble donc l'avoir emporté sur celui de soutien aux formes d'agriculture innovante…

Par ailleurs, le choix des terres agricoles achetées par la CCPSM a aussi été remis en question, leur potentiel agronomique étant sujet à controverse. Une partie de ces terres est en zone inondable et régulièrement sous l'eau deux mois par an, ce qui empêche toute activité de maraîchage à cette période. Certaines anciennes parcelles arboricoles présenteraient également des rémanences de produits phytosanitaires. Des analyses ont été effectuées pour doser ces produits et des discussions sont en cours avec ECOCERT pour connaître les contre-indications éventuelles (a priori, interdiction de cultiver des courges et courgettes en bio). Toutefois, le diagnostic réalisé dans le cadre du SCoT souligne les aptitudes agronomiques élevées des parcelles concernées.

D. Contraintes des outils juridiques et financiers disponibles : problème du coût pour la collectivité et de son équilibre financier

Le fonctionnement de cette politique foncière est basé sur l'outil « convention de mise à disposition » de la SAFER, pour que la CCPSMV puisse rester maître de son foncier (avant la revente aux agriculteurs). En effet, des baux ruraux auraient été trop contraignants et il n'existe pas d'autre outil intermédiaire. Mais, du point de vue des locataires, les CMD sont considérées comme un frein car trop précaires. Elles ne permettent pas de prétendre à la DJA. Les exploitants ne peuvent y construire ni bâtiments agricoles ni habitation. Ceci n'est pas en faveur de l'élevage (même si pour le maraîchage un abri pour ranger le matériel est aussi nécessaire), activité par ailleurs limitée par la petite taille des parcelles mises à disposition ; ces parcelles sont plutôt propices au maraîchage ou à l'arboriculture. Face à cette intervention foncière de la CCPSMV, le risque d'une action en doublon avec la SAFER a souvent été mentionné. Ce point est à nuancer puisque la SAFER ne peut installer exclusivement des agriculteurs bio. De plus son rôle n'est pas d'acquérir du foncier pour le louer mais bien pour le revendre le plus rapidement possible.

Concernant la dimension financière de l'opération publique, les coûts engagés à l'achat pour la création de la plateforme logistique (projet abandonné) par la CCPSMV seront reportés à la revente des terres. En conséquence, le prix de revente des parcelles envisagé par la CCPSMV fait partie des prix les plus hauts du marché des terres agricoles, ce qui est un frein au rachat par les néo-agriculteurs. Pour la gestion de ce projet, la CCPSMV bénéficie d'un soutien par l'Agence de l'Eau. De plus, il y a possibilité de financement d'un fond de roulement par le rachat des terres par les agriculteurs. Toutefois, les capacités financières de la CCPSMV sont limitées et la suppression de la Taxe Professionnelle Unique ne tend pas à améliorer la situation. Il est donc difficile de poursuivre une telle politique face à la tension sur les ressources de la collectivité.

Cette politique foncière est dans une phase test, sa pérennité dépend de la réussite des premières installations. Si la CMD renouvelable facilite l'achat des terres en reportant de 3 ans l'investissement pour l'agriculteur, la possibilité de pouvoir acheter le foncier au bout de la période de six ans maximum n'est malgré tout pas acquise dans un contexte agricole difficile. En cas d'échec des premiers candidats, il se pourrait que les agriculteurs se succèdent sur les terres de la CCPSMV sans jamais arriver à une situation stable. En effet, une période de 5 à 10 ans serait nécessaire pour atteindre l'équilibre financier d'un agriculteur démarrant son activité sur ces bases.

Un dernier point soulevé au cours de l'étude concerne l'impact de cette politique. En effet, la revue de presse sur le caractère innovant de cette politique est très importante mais on peut questionner l'impact des 21 ha de terres de la CCPSMV en AB face à l'étendue du territoire ou de sa SAU totale. Ces 21 ha représentent 14% des 150 ha d'agriculture bio actuellement sur l'intercommunalité et 6% des 350 ha théoriques à atteindre pour répondre aux objectifs du Grenelle. Ces éléments permettent de nuancer l'effet d'annonce de cette politique en démarrage et de la replacer dans son contexte précurseur.

2. Un environnement de contraintes et d'opportunités

A. Une action ponctuelle en faveur du foncier agricole, qui n'a pas d'impact global sur le caractère spéculatif du marché foncier

Cette politique a pour but d'aider les agriculteurs à trouver des terres et à les acquérir au vu d'un marché foncier fermé offrant peu de terres à la location ou à l'achat. On observe de nombreuses friches sur le territoire correspondant à des propriétaires ne voulant ni vendre ni contracter des baux ruraux et préférant attendre une potentielle constructibilité de leurs terres, ce qui traduit une forte pression d'urbanisation gelant les terres agricoles. L'achat de terres par la CCPSMV ne réduit pas la spéculation foncière ni le gel des terres. D'autre part, l'objectif de limitation du mitage soulève le problème de l'autorisation des bâtis et logements agricoles réellement nécessaires au maintien de l'activité agricole.

B. Une orientation exclusive en AB qui fait débat au regard du coût d'accès pour les consommateurs et du déséquilibre entre offre et demande locales

Dans un contexte national favorisant l'agriculture biologique, les débouchés pour les produits bios constituent une opportunité de développement conséquente pour ce secteur. En effet, il ressort d'une majorité des acteurs rencontrés que la demande est importante et globalement supérieure à l'offre. Toutefois, les produits bio sont et restent perçus comme chers. En ce qui concerne les produits locaux, ils sont synonymes de produits de qualité et sont prisés par la population. Mais sur le secteur on constate un déséquilibre en quantité et en variété entre l'offre et la demande locales : il y a un excédent de production locale en fruits et légumes, un déficit sur d'autres produits (en particulier en productions animales). C'est pourquoi la CCPSMV lance une réflexion sur l'approvisionnement de la restauration collective pour développer le marché bio local. Mais le prix actuellement peu rémunérateur des produits constitue un frein à cette politique. La population est très sensible au maintien d'une activité agricole sur son territoire et une bonne partie est consciente de son déclin mais cela ne se traduit pas forcément par des actes d'achats en conséquence.

C. Des partenaires institutionnels favorables

Des partenaires sont intéressés par cette politique et peuvent l'aider et la soutenir (Chambre d'agriculture, Département) ce qui constitue un point positif pour sa pérennité. Un partenariat pourrait être envisagé avec l'association Terre de Liens, susceptible de racheter les terres au bout des trois ans et d'en devenir bailleur. Enfin, même s'il ne peut contraindre les autres intercommunalités à suivre une politique identique, le SCoT incite les autres communes à avoir le même type d'objectifs, notamment à réduire la spéculation foncière. Parallèlement, un partenariat avec l'EPF PACA est en cours d'élaboration pour tenter de résoudre le problème du bâti et du logement agricoles. Le principal frein à la pérennité de cette politique est la possibilité de changement d'équipe politique à chaque nouvelle élection.

D. L'échelle d'action intercommunale bien perçue localement

La pertinence de l'échelle d'action qui est ici celle de la Communauté de Communes est fréquemment ressortie au fil des entretiens. Est-ce l'échelle la plus adéquate pour mettre en place une telle politique du fait de l'hétérogénéité des territoires des communes ? L'intercommunalité, de par son échelle plus globale semble plus pertinente que celle de la commune, en particulier afin de mutualiser plus de fonds. La maîtrise du foncier est maintenue via le lien direct avec les communes. L'échelle du SCoT aussi paraît intéressante pour sa vision encore plus large du territoire, qui peut apporter des pistes de réflexion. Mais les questions de coordination des politiques publiques en matière de maîtrise foncière sont encore complexifiées par un échelon de décision supplémentaire (syndicat mixte d'EPCI).

Conclusion- Discussion

Cet exemple illustre les déterminants d'ordre très divers, agissant parfois en faisceaux convergents, qui peuvent déclencher la mise en place d'une politique locale de protection des espaces agricoles. Ils sont associés à différents registres de justification : «vague verte» et protection du cadre de vie, effet d'opportunité de la disponibilité d'un terrain communal (dans cet exemple, un terrain de la communauté de communes qui doit changer de vocation), développement de l'alimentation locale via des circuits courts… voire refus d'installation des gens du voyage ou exclusion de nouveaux arrivants dans d'autres contextes. La mise en œuvre opérationnelle s'appuie sur des budgets propres ou dédiés (subventionnement), et sur des partenariats institutionnels dont les intensités sont variables. Enfin, la pierre angulaire de l'action publique locale en faveur de l'agriculture est soit le foncier, soit l'approvisionnement direct de l'alimentation locale (avec un accent particulier sur l'AB).

En matière de gouvernance territoriale, on constate un pilotage du projet « *in itinere* ». Une fois le processus lancé, les règles de décision et d'action de la collectivité sont construites « chemin faisant » : de la communication sur le projet politique mais peu de transparence sur le dispositif lui-même (termes du contrat, choix des candidats et des projets…). Manque de communication, « biais sélectif » des agriculteurs : ces limites peuvent être imputées au caractère expérimental de cette politique foncière, reflétant le manque de cadres réglementaires et de références[5]. Cependant, l'absence de concertation, que ce soit avec le monde agricole ou avec la population locale dans son ensemble, relève du déficit de démocratie participative.

Par ailleurs, malgré les ambitions affichées, la spéculation foncière et la prédominance du modèle agricole productiviste semblent avoir encore de beaux jours devant eux. Les moyens alloués à cette opération ne sont pas négligeables, mais restent trop modestes pour modifier en profondeur la tendance à l'abandon des terres agricoles sur ce territoire très urbanisé.

Pourquoi ce dilemme ? Peut-être parce que la valeur de « bien commun » de l'agriculture n'est pas -encore- suffisamment reconnue au sein des collectivités territoriales (population et élus confondus) pour en faire une priorité des politiques locales, et générer des consensus politiques susceptibles de dédier une part plus importante des budgets communaux. Deux éléments concourent à cette situation :

- **L'arbitrage budgétaire.** Les positions favorables à l'agriculture - d'élus ou de citoyens - ne sont pas rares mais lorsque des arbitrages budgétaires sont nécessaires, l'agriculture n'apparaît pas forcément prioritaire. Il s'avère alors compliqué de maintenir le consensus politique pour dédier, dans la durée, des moyens de la collectivité à l'agriculture (à titre de comparaison, le même comportement a été observé en Pays de Lunel où la collectivité a dû renoncer à l'achat d'un domaine à 1,8 millions d'euros où il était projeté d'installer 4 agriculteurs en AB).

- **La gestion du risque.** Lorsque le foncier doit être racheté par les agriculteurs qui s'installent (dans un délai de 3 à 6 ans), le problème de la viabilité des installations agricoles trop innovantes émerge. Une solution est de rétrocéder le foncier à des agriculteurs conventionnels déjà installés et solvables… mais ne répondant pas forcément au profil attendu pour ce qui est du type de production ! *C'est le conflit entre sécurité financière et innovation foncière* dont la résolution est au cœur d'une politique ambitieuse de préservation des espaces agricoles en zones urbanisées. Il est à noter ici une voie originale de résolution de ce dilemme, à travers l'émergence de dispositifs alternatifs citoyens (Terre de Liens, par exemple) qui lèvent des fonds permettant de protéger des terres agricoles, tout en les mettant à la disposition d'agriculteurs respectueux de l'environnement.

Par ailleurs, la connexion entre offre agricole et demande alimentaire locales apparaît plus compliquée à établir que ne le laisse supposer l'emballement actuel pour les circuits courts : ajustement nécessaire de l'offre à la demande locale (en quantité et en variété), contraintes de

mise en place d'une plate-forme logistique, nécessité de changement des pratiques -financières et techniques - de la restauration collective…

Alors, maintenir l'agriculture dans les territoires soumis à pression d'urbanisation ? Certes, mais au-delà des bonnes résolutions et des injonctions grandissantes, cette étude de cas amène à poser les vraies questions :

• comment supporter ou partager les coûts et les risques que les multiples attentes sociales font peser sur les porteurs de projets agricoles innovants (bio, circuits courts, avec trésorerie…) ? Qui paie les coûts, et qui prend les risques de l'innovation ? Qui en bénéficie ?

• quels critères retenir pour choisir les terres protégées et les formes d'agricultures à promouvoir ?

Il s'agit d'un vrai contrat dont les termes sont à poser et à négocier au sein des collectivités locales, en associant largement la population locale au débat. Les échanges d'expériences et l'accompagnement par la recherche pourraient venir renforcer les nombreuses démarches similaires en émergence.

Références

Agenais AS. et al. 2010. Une réponse innovante à la pression foncière sur les terres agricoles. Etude la politique de la CCPSMV. Rapport Montpellier Supagro. 27 p. + ann.

Agreste. 2010. L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009. *Agreste Primeur,* n°246, juillet 2010. 4 p.

Balland P., Checcaglini P., Lavoux T., Devos P. 2009. La conservation des terres agricoles littorales. 2009. Rapport IGE/CGEDD n°07/022. 42 p. + ann.

Balny P., Beth O., Verlach E. 2009. Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain. Rapport du Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux et du Conseil général de l'environnement et du développement durable. 49 p.

Bengston D.N., Fletcher J.O., Nelson K.C. 2004. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and urban planning*, vol. 69, p. 271-186.

Kerselaers E., Rogge E., Dessein J., Lauwers L., Van Huylenbroeck G. 2011. Prioritising land to be preserved for agriculture: a context-specific value tree. *Land Use Policy*, vol. 28, p. 219-226.

Commissariat général au développement durable. 2011. L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles. *Le point sur,* n°75, fev. 2011, 4 p.

Devos P., Napoléone C. (2008). Pourquoi protéger les terres agricoles ? *Etudes foncières*, n. 133, p. 33-36.

FNSAFER 2004. *Livre blanc "La fin des paysages ? Pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux*". Paris : FNSAFER. 49 p.

Geniaux G., Napoléone C. 2005. Rente foncière et anticipation dans le périurbain. *Economie et Prévision*, n. 168, p. 77-92.

IFEN 2003. L'artificialisation s'étend sur tout le territoire. *Les données de l'environnement,* n. 80, janvier-mars 2003, 4 p.

Jarrige F., Jouve A-M., Napoleone C. 2003. Et si le capitalisme patrimonial changeait nos paysages quotidiens ? *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n. 49, p. 13-28.

Pointereau P., Coulon F. 2009. Abandon et artificialisation des terres agricoles. *Courrier de l'environnement de l'INRA,* n°57, juillet 2009, p. 109-120.

Terres et territoires 2009. Volet agricole du SCoT du Bassin de vie de Cavaillon - Coustellet - Isle sur la Sorgue. 115 p http://www.scot-cavaillon-coustellet-islesurlasorgue.com/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=0&Itemid=63ed (consulté en 02/2010)

Notes

[1] Perte estimable entre 50 000 et 78 000 ha/an - compte tenu des difficultés d'évaluation de mutation des usages du sol entre les différentes catégories - selon Pointereau et Coulon (2009).

[2] Le bassin de vie de Cavaillon est composé des communautés de communes des Pays des Sorgues et Monts de Vaucluse, de Cavaillon, de Coustellet et des deux communes d'Orgon et Plan d'Orgon.

[3] Critères issus des entretiens avec les porteurs de projet.

[4] CMD renouvelable une fois, soit une possibilité de retarder à 6 ans le délai de rachat du foncier par les agriculteurs (mais cela rallonge d'autant la nécessité de portage du foncier par la collectivité).

[5] NB : de nombreuses références bibliographiques sont disponibles sur l'objectivation des méthodes et critères ayant abouti à protéger les terres agricoles (Bengston *et al.,* 2004 ; arbre de décision collaboratif de Kerselaers *et al*., 2011) mais peu d'éléments existent sur les types d'agriculture à promouvoir.

Aux arbres citoyens ! Le mouvement d'agriculture urbaine, une forme participative d'appropriation de l'espace public

Theodosia Anthopoulou, Sofia Nikolaïdou et Orestes Kolokouris

Panteion University, Greece

Résumé. En Grèce, l'agriculture urbaine (AU), sous forme de jardins potagers à titre privé ou collectif, est un phénomène tout à fait récent lié à la crise économique qui touche particulièrement les ménages urbains. Dans cet article nous explorons, au travers des cas d'étude, la dynamique de l'agriculture urbaine en mettant l'accent sur le cas des jardins potagers municipaux, sans négliger l'importance des initiatives découlant de la société civile. L'analyse révèle l'émergence de nouveaux rapports entre les processus d'appropriation et les modalités de gouvernance issus de l'action publique, de la société civile et les aspirations collectives. Bien qu'elle occupe une place marginale dans la planification, l'agriculture urbaine prend un nouveau sens dans l'action publique de certaines municipalités urbaines en Grèce dans le but d'apaiser les ménages en difficulté et les groupes sociaux fragiles par l'approvisionnement en produits frais de qualité. Néanmoins, l'un de plus grands défis en ce moment consiste à assurer la viabilité et la pérennité de ces initiatives. A première vue, la tendance actuelle des initiatives d'agriculture urbaine en Grèce peut être considérée comme un phénomène « temporaire » notamment lié à la dépression économique et à celle du secteur immobilier, la néo-pauvreté croissante et les risques sociaux implicites, en particulier dans les centres urbains. On observe la faible capacité des initiatives existantes à créer de nouvelles structures ou des propositions spécifiques en matière d'aménagement et d'intégration de l'agriculture aux projets urbains. Malgré les bonnes intentions des initiateurs, l'absence d'engagement politique à long terme et le manque d'une approche territoriale globale compromet l'agriculture dans toutes ses dimensions multifonctionnelles : sociales, environnementales, économiques, écologiques, de santé et éducatifs.

Mots-clés. Agriculture urbaine - services éco-systémiques d'AU - jardins collectifs - gouvernance foncière – crise - Grèce

Title. 'Aux arbres citoyens !' The urban agricultural movement, a participatory form of appropriation of public space.

Abstract. *In Greece, urban agriculture in the form of private or collective vegetable gardens is a very recent phenomenon and is mainly linked to the economic crisis, which particularly affects urban households. This article investigates the dynamics of urban agriculture in Greece through case studies of municipal and collective garden initiatives, focusing on the case of municipal allotments. The analysis reveals the emergence of new forms of land appropriation and management as well as new modes of social organization and governance driven by public action, by actions by civil society and by collective aspirations. Although urban agriculture is a marginal issue in Greece in terms of planning at any institutional level, it is gaining popularity in terms of public action at the local level. The initiatives are supported by local administrations to appease both households in difficulty and vulnerable social groups by encouraging residents to grow their own vegetables. However, ensuring the sustainability of such initiatives is a major challenge for urban agriculture in Greece, which can be considered as a 'temporary' phenomenon that helps alleviate urban poverty and ensures urban food security but only in the short term. Despite the promising intentions of local actors, the lack of a long term political commitment and of a comprehensive territorial approach undermines urban agriculture in its economic, social, ecological, environmental, health, and educational dimensions.*

Keywords. *Urban agriculture - ecosystem services of UA - collective gardens - land governance – crisis - Greece*

Introduction

Notre article porte sur l'agriculture urbaine émergeant récemment en Grèce sous l'effet de la crise et des mesures d'austérité (2010) qui affectent de façon plus dramatique les ménages urbains. La forme dominante d'agriculture urbaine (AU) est celle des jardins municipaux qui prolifèrent - à partir de 2012 - dans tout le pays dans le but de combattre la néo-pauvreté et de renforcer le lien social et la solidarité entre les citoyens. D'autres formes, les jardins potagers collectifs datent de la fin des années 2000. Ils sont issus des mouvements de la société civile : il s'agit d'initiatives individuelles réclamant l'espace public et s'opposant à la privatisation de la ressource foncière. Actuellement, dans le contexte de crise, le risque est croissant à cause des procédures dites 'fast-track' émanant du gouvernement central afin d'attirer des grands investissements internationaux.

Dans le présent travail nous allons explorer, au travers des cas d'étude, les processus d'appropriation et les modes de gouvernance des jardins collectifs en se focalisant sur les jardins municipaux. Plus précisément les questions que nous traitons sont : i) quelles sont les motivations et les stratégies des collectivités locales pour mettre en place les jardins potagers (préservation des espaces ouverts ; verdissement/écologisation de la ville ; politique sociale ; suivre éventuellement la mode actuelle en Grèce ? ii) s'agit-il d'un projet territorial viable dans le temps, dans le sens où l'agriculture serait incluse dans la planification urbaine et périurbaine (par une approche agri-territoriale) ?

I – L'agriculture et la ville : quelles fonctions éco-systémiques de l'agriculture urbaine?

L'AU se définit comme l'activité agricole localisée dans la ville et à sa périphérie pour répondre aux multiples besoins (à la fois alimentaires et en matière d'aménités environnementales, paysagères, récréatives, sociales etc.) des citadins. Elle prend diverses formes qui varient considérablement en taille et en échelle selon le cas (densité du tissu urbain, type de projet…). Toutefois, deux des plus importants types d'AU dans le monde sont les « jardins communautaires » (surtout en Amérique du Nord) et les « jardins familiaux » (terme utilisé surtout en Europe). Le premier type désigne généralement l'appropriation collective ainsi que la forme de gestion participative des terres agricoles tandis que le second fait notamment référence à des initiatives administratives dans les terres publiques. Ce qui distingue l'agriculture urbaine de l'agriculture rurale est qu'elle fait partie intégrante du système écologique et de l'économie urbaine (métabolisme urbain) dans la mesure où les ressources (physiques et humaines) proviennent du milieu urbain, les produits et les services s'adressent aux citadins alors que les utilisations des sols se trouvent en compétition directe avec d'autres usages économiquement plus rentables (Donadieu, 1998 ; Consalès, 2007).

Avec l'urbanisation croissante à l'échelle mondiale, l'importance de l'agriculture urbaine augmente également mettant de plus en plus en exergue sa fonction alimentaire y compris dans les pays développés (autosuffisance familiale, salubrité alimentaire, production bio, création d'emplois et de revenus pour les populations en difficulté). En effet, si la réapparition de l'AU dans les années 1970 dans les pays d'ancienne industrialisation a révélé le besoin des citadins de renouer le lien avec la nature et les valeurs rurales (nouvelles images de ruralité) tout en renforçant le tissu social dans les quartiers, aujourd'hui le développement dynamique des jardins communautaires, associatifs et familiaux avec des formes différentes en Amérique du Nord jusqu'au Sud de l'Europe témoigne du besoin de plus en plus grandissant de produire sa propre nourriture, notamment pour une population victime de la crise (Aubry et Pourias, 2013; Pourias et *al*., 2012; Aubry et Kébir, 2013; FAO, 2010; FAO, 1999; FAO, 1998). Il ne s'agit pas d'un simple mouvement visant à amener la nature dans la ville mais également d'une demande sociale de réappropriation de l'alimentation (relocalisation des systèmes agroalimentaires en même temps qu'accès à une nourriture fraîche et saine et pas chère).

Comme le RUAF le souligne l'agriculture urbaine fournit une stratégie complémentaire pour réduire la pauvreté urbaine et l'insécurité alimentaire et pour améliorer la gestion de l'environnement urbain.

En plus de son apport en aliments, il est évident que l'agriculture produit aussi des biens publics (ou contribue à leur préservation) tels que paysages, biodiversité, environnement naturel, patrimoine culturel, etc. (Jouve et Padilla, 2007; Fleury et Donadieu, 1997; Fleury et Moustier, 1999; Aubry et Pourias, 2013). Ainsi, la valeur ajoutée générée territorialement par l'agriculture urbaine est multiple si l'on compare avec l'ensemble de la valeur commerçante des produits agricoles (denrées alimentaires). La reconnaissance croissante des impacts économiques, sociaux et environnementaux positifs de l'AU sur la durabilité des villes est sans aucun doute une opportunité pour l'institutionnalisation et l'intégration des activités agricoles dans la planification urbaine ainsi que dans le système alimentaire urbain à l'échelle du gouvernement local.

L'agriculture urbaine comme une forme particulière d'occupation des sols et de gestion du foncier se pose désormais de façon insistante sous différentes formes de gouvernance et d'organisation sociale, à titre individuel ou collectif et par des opérations souvent innovantes en technicités agronomiques (telles que la transformation des déchets organiques en compost urbain, les méthodes de culture hydroponique, Smit and Nasr, 1992). Dans tous les cas, quatre enjeux majeurs découlent de cette dynamique ; ils nous mènent à réfléchir sur le rôle multifonctionnel de l'agriculture dans l'aménagement des territoires urbains et périurbains en quête de durabilité: i) un enjeu lié à la reconnaissance des services éco-systémiques de l'agriculture urbaine (alimentaire, paysagère, environnemental, social) et l'importance de son inclusion dans la planification urbaine (Aubry et *al*., 2012; Visser et *al*., 2007; Magigi and Drescher, 2009); ii) un enjeu lié à la demande sociétale d'accès à une nourriture fraiche, saine et pas chère, à la relocalisation des systèmes agroalimentaires (mise en cause du système alimentaire global); iii) un enjeu lié à la demande de reconquête des espaces ouverts dans les zones urbaines et périurbaines afin de les rendre productifs et accessibles aux citoyens (e.g. verdissement/écologisation des terres longtemps délaissées et des friches industrielles ou urbaines) interrogeant une gouvernance foncière plus participative au-delà des prescriptions du marché foncier libéral ; iv) un enjeu de changement des perceptions et des pratiques sociales au regard de la valorisation de la ressource foncière dans la perspective d'un autre modèle de société plus durable (Hopkins, 2008).

II – Les jardins collectifs en Grèce : une découverte tardive de l'AU sous pression de la crise

Les jardins collectifs (ou partagés) suggèrent des formes participatives d'appropriation de terrains cultivés en milieu urbain (Pashchenko et Consalès, 2010; Nadreau, 2010). Ils constituent un *espace « participatif de solidarité et de convivialité, structuré autour d'un jardinage écologique, censé tisser des liens sociaux dans ces quartiers d'implantation. Il privilégie trois dimensions d'intervention : sociale, environnementale* et *politique »* (Pashchenko et Consalès, 2010). Les premiers jardins collectifs se réfèrent aux « community gardens » de New York, apparus dans les années 1970, puis diffusés dans plusieurs mégalopoles d'Amérique du Nord sous impulsion du mouvement de «Guerilla Gardening» dans des contextes de crises urbaines (Mares et Pena, 2010; Crane, 2011; Brace, 2010; Zanetti, 2011). En France, les jardins partagés émergent plus tard, vers la fin des années 1990. Il s'agit d'une évolution alternative aux jardins familiaux car même sur un allotissement individuel de parcelles, on reste sous le principe d'organisation et de gestion collective du jardin.

Or, bien que les jardins potagers collectifs (familiaux ou associatifs) soient bien répandus dans les tissus urbains des villes du Nord et de l'Est de l'Europe, ils sont peu connus et développés dans l'Arc Méditerranéen (y compris la Grèce) excepté ceux de quelques grandes

agglomérations industrielles. L'exemple des jardins familiaux à Barcelone, Marseille et Gênes étudiés par J.N. Consalès (2007, p.9) les montrent *« coincés entre des besoins sociaux de plus en plus soutenus, des politiques territoriales ambigües et des situations foncières pesantes ; ces jardins familiaux témoignent de la difficile concrétisation des enjeux potentiels de l'agriculture urbaine dans l'Arc Méditerranéen »*.

En Grèce, les jardins potagers urbains (collectifs ou non) apparaissent très tardivement, dans les années 2000. Ceci peut résulter d'une part des conditions historiques mêmes et des procédures d'urbanisation du pays (urbanisation tardive sans industrialisation significative et marquée par l'exode rural massif, extension spontanée des villes avec manque d'infrastructure de planification urbaine etc.) et des liens d'appartenance forts avec l'origine rurale, et d'autre part, d'un manque de culture en matière d'actions associatives ainsi que d'une faible organisation des citoyens (Anthopoulou, 2013). Deux types d'initiatives se démarquent :

a] Ce sont dans un premier temps quelques initiatives sporadiques individuelles qui voient le jour. Elles découlent de mouvements de citoyens et sont liés aux milieux écologistes et libertaires: occupation spontanée des friches urbaines et aménagement de jardins potagers autogérés (terrains vacants dans les quartiers, terres communales délaissées aux périmètres des villes, anciens camps militaires etc.) afin de se réapproprier le cadre de vie et de renforcer le lien social à travers des procédures de démocratie participative. Ce type d'agriculture urbaine qui fait partie de « Nouveaux Mouvements Sociaux » (Touraine, 1984; Wierovka, 1986 & 1987) se développe en Europe et en Amérique du Nord depuis les années 1970 (ex. "the diggers" of Los Angeles). Produit de préoccupations post-matérialistes, il questionne une société de consommation de masse et ses caractéristiques propres aux pays occidentaux. En Grèce, le mouvement d'agriculture urbaine liée au mouvement des initiatives citoyennes apparaît après les incendies de l'été 2007 dans le Péloponnèse. Ce phénomène catastrophique a généré un nouveau courant dans la société civile marquée par la sensibilité environnementale. En même temps, il est issu de la prise de conscience des tentatives d'autogestion de milieux libertaires et écologistes ; il s'inscrit dans un mouvement de protestation sociale plus large surtout après les émeutes des jeunes en décembre 2008, réagissant à la mort d'un adolescent exécuté par balles par la police. Bien que ces initiatives restent très minoritaires jusqu'en 2011 en tant que pratiques plutôt révolutionnaires, elles se développent désormais à travers les collectifs citoyens ; en même temps, elles s'ouvrent à d'autres thématiques. Dans cette optique, elles mêlent les questions d'une agriculture alternative (permaculture, agriculture biologique et locale), de qualité de vie, revendiquent des espaces libres urbains ainsi que la nécessité de lutter contre la crise alimentaire et la pauvreté.

Deux cas emblématiques de ces initiatives émanant de la société civile sont ceux du « Parc d' Helliniko », où sur le site de l'ancien aéroport d'Athènes les citoyens réclament l'inconstructibilité et les « Agricultures Périurbaines » (PER.KA) situées à Thessalonique, sur une ex-base militaire. Ces initiatives connaissent une forte poussée en 2011, et depuis le début de la crise, se diffusent auprès des nouvelles classes moyennes et des néo-pauvres (surtout des jeunes chômeurs). Leurs discours se concentrent sur les questions liées à la revendication post-matérialiste des espaces libres. Ainsi, la production ne tient pas une place importante dans leur motivation. En outre, les initiatives sont une manifestation politique et sociale visant plutôt à enseigner aux citoyens la formulation de revendications - à partir de la connaissance de modes de vie écologique, d'activités "alternatives" et politiques (séminaires, réseaux d'échange, des groupes de théâtre, participation aux manifestations et protestations etc.) - qu'à lutter contre la pauvreté.

En termes de gestion, les initiatives issues de la société civile sont des jardins urbains autogérés. Le processus de prise de décisions (decision-making) s'opère par des formes de démocratie par le bas (grassroots democracy) : assemblées générales, groupes de travail et utilisation des outils d'internet (googlegroups, forum etc.). Dans la plupart des cas ces jardins sont de petite taille (e.g. la surface du Jardin d'Helliniko ne dépasse pas les 0,3 ha) et la terre

n'est pas attribuée aux usagers mais elle est gérée d'une manière collective. Ce type d'organisation de jardins collectifs a le désavantage de ne concerner finalement que très peu d'adhérents travaillant la terre. Par contre, d'un point de vue financier le coût de conduite des jardins autogérés urbains est beaucoup plus faible que celui des jardins municipaux. Le fonctionnement de ces jardins est fondé sur les principes du volontarisme, de l'échange, de l'économie sociale et solidaire et de l'usage raisonnable des ressources (e.g. l'eau). Le seul exemple d'initiative citoyenne ayant distribué des petits lots à tous ces membres, alors que la gestion de l'équipement et des activités reste collective, est le cas de PER.KA (Agricultures Périurbaines). Ce mode de gestion a connu un développement rapide ; en une année, les surfaces cultivées sont passées de 0,2 ha à 1 ha et les membres adhérents, d'une association de 50 membres à 5 associations de 50 membres chacune. Cet exemple montre des avantages par rapport à la gestion plus collective, laquelle atteint souvent ces limites à cause du manque des adhérents actifs.

b] Un peu plus tard, en 2012, et en pleine crise économique affectant surtout les centres urbains, émergent dans toute la Grèce les premiers jardins municipaux ; c'est plutôt une action spontanée des maires au sein de la politique sociale (soulagement économique des ménages, inclusion) qu'une politique solide d'aménagement urbain durable (et d'autant plus agri-urbain) de long terme. En réponse aux phénomènes inquiétants de néo-pauvreté et de malnutrition dans les grands centres urbains on observe tout dernièrement la création croissante en nombre (ou l'annonce de création) de jardins potagers municipaux au nom du principe de sécurité alimentaire des citadins en difficulté. En Grèce, ces initiatives d'agriculture urbaine/périurbaine sont de nouveaux modes d'accès au foncier ; elles reflètent la nécessité de mobiliser les ressources foncières latentes au bénéfice des collectivités locales. Les jardins sont à la fois individuels (distribution des lots municipaux aux cultivateurs) et collectifs (terre et infrastructures de base fournies par la municipalité ; e.g. eau d'arrosage, amendement du sol, savoir faire et support technique menés par des agronomes de la mairie). Leur taille est petite (lots de 25-50m^2 dans l'urbain, de à 50-70 m^2 dans le périurbain) et la production relativement faible, ne représentant pas, en effet, un enjeu marchand. Ils sont exclusivement, et par règlement, utilisés à des fins d'autoconsommation familiale à l'exception d'une petite partie de la récolte qui peut être distribuée par les « épiceries sociales » qui ont émergées tout récemment à l'initiative des municipalités et des ONG afin de lutter contre la pauvreté et la malnutrition.
Les résultats des deux études de cas exemplaires effectuées au Nord de la Grèce (Alexandroupolis et Thermi) montrent que les motivations principales des gens intéressés par les lots concernent notamment l'autoproduction alimentaire: ils confirment ainsi l'importance d'avoir accès à des aliments sains et pas chers. En résumé, l'analyse a mis en évidence deux principaux groupes d'agriculteurs urbains (Anthopoulou et *al*., 2012; Anthopoulou et Partalidou, 2013; Nikolaïdou et Anthopoulou, 2013) : i) Tout d'abord, ceux qui appartiennent à des groupes sociaux vulnérables et qui demandent l'accès à la terre afin d'assurer les aliments frais et sains pour leurs familles (chômeurs, familles à faible revenu et retraités). Représentant deux tiers de la population interviewée, c'est le groupe le plus nombreux. ii) Ceux qui expriment le besoin d'améliorer la qualité de leur vie à travers l'agriculture biologique et un régime diététique de qualité tout en profitant des aménagements paysagers, de la relaxation et de l'exercice, et des bénéfices psychologiques. Bien qu'ils ne négligent pas les impacts de la crise quant à la déprivation sociale et économique grave des ménages, leur décision n'est pas prise sous pression économique ou pour atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire. En plus de toutes ces motivations, les cultivateurs – de ce deuxième groupe - ont souligné lors de groupes de discussion (focus groups) le rôle psychothérapique des jardins : ils représentent un lieu de socialisation et de loisirs en pleine période de crise et de déprime conséquente; est ainsi vérifié que les jardins collectifs sont une contribution très importante aux nouvelles relations sociales ainsi qu'à la santé physique et psychologique.

Toutefois, la question centrale qui se pose: i) s'agit-il d'un mouvement dont la perspective est de se stabiliser institutionnellement (élaboration de politiques publiques d'aménagement du territoire), idéologiquement (activation de la société civile, gouvernance démocratique

participative du foncier, réappropriation du cadre de vie) et dans la pratique (reconnaissance des services éco-systémiques de l'AU et consolidation de ces actions associatives par tous ceux qui s'impliquent actuellement tels que les maires, de citadins enthousiastes, etc.) ? ii) s'agit-il plutôt d'un feu d'artifice qui va durer tant que la crise persiste (couverture temporaire des besoins alimentaires, de support social et psychologique des groupes vulnérables) ?

III – Quelle pérennité de l'AU dans une perspective de planification agri-urbaine ? Discussion

L'agriculture urbaine et ses multiples dimensions ont été récemment intégrées dans la planification de la ville eu égard à la reconnaissance de sa multifonctionnalité (Bohn and Viljoen, 2005 ; Duchemin et *al*., 2010; EPA, 2011; Obadia, 2008; Viljoen et *al.,* 2005; Visser et *al.,* 2007; OECD, 2001; UNDP, 1996). Comme nous le montrent différents exemples au niveau international, cette intégration est notamment liée à la fois à l'aménagement d'espaces publics ou aux opérations de revitalisation urbaine offrant un modèle alternatif de développement régional et urbain durable mais aussi, à la résilience et la relocalisation du système alimentaire urbain. Il s'agit donc de diverses formes d'AU intégrées aux projets urbains de mise en valeur des terrains vacants ou des friches industrielles, aux projets liés au verdissement ou encore à des projets plus innovants et industrialisés (e.g. la serre verticale de « Plantagon » en Suède). Ces nouveaux espaces comprennent une dimension territoriale de la production alimentaire et de la consommation de nourriture et sont également qualifiés de «paysages continus productifs» (Viljoen et *al.*, 2005; Gorgolewski et *al*., 2011) et «Foodscapes» (Morgan et Sonnino, 2010; Mares et Pena, 2010; Van Assche et *al*., 2012). A l'instar de plusieurs villes nord-américaines (e.g. Toronto, Portland, Seattle, Vancouver, Montréal), l'intégration de l'agriculture à la planification territoriale s'articule aussi à travers des nouvelles structures de politique alimentaire privilégiées au niveau municipal (e.g. conseils de politique alimentaire, c.f. Toronto Food Policy Council, 2012; Vancouver City, 2003; Pothukuchi and Kaufman, 1999 ; De Zeeuw, 2004).

En Grèce, ils n'existent pas de politiques, de lois ou directives se référant à l'agriculture urbaine à l'échelle nationale ou régionale. D'ailleurs, la tendance actuelle des initiatives d'agriculture urbaine est un phénomène en cours qui a tout récemment émergé au niveau municipal dans un contexte de crise, au nom du principe de la sécurité alimentaire des citadins en difficulté. Les seules orientations « gouvernementales » concernant l'AU sont mentionnées dans le Cadre de Référence Stratégique National (CRSN, période 2007-2013) en tant qu'action cofinancée par les Fonds Structurels et le Fonds de Cohésion et coordonnée par le Ministère du travail, de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Les jardins urbains municipaux y ont été inclus parmi d'autres structures sociales dans les catégories éligibles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et il est souligné leurs effets positifs sur la santé et l'équilibre psychologique.

De ce fait, les initiatives en AU sont lancées par les acteurs administratifs publics au niveau local, à défaut de dispositifs institutionnels existants, et ce, dans un contexte de crise économique. Bien que les pratiques varient considérablement d'un cas à l'autre, dans leur majorité, les projets sont mis en place par les collectivités locales, au sein de leurs politiques publiques et sociales au niveau municipal et sont régis par des règles de fonctionnement similaires. En particulier, les collectivités locales encouragent les citoyens à participer à l'agriculture urbaine afin d'affronter les conséquences de la crise économique et financière et de préserver de l'exclusion sociale les groupes défavorisés. Sans avoir de stratégie d'intégration dans la planification urbaine ou des prérogatives institutionnelles concernant l'agriculture, les municipalités recourent à la planification « ad hoc » (non-institutionnalisée et à court terme) des jardins potagers réagissant face à la crise économique. En effet, la mise en place des jardins potagers municipaux n'est pas prise en compte dans le processus de planification urbaine et d'aménagement territorial. Au contraire, il s'agit plutôt d'une modalité d'action publique

spontanée qui prend une forme de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire au niveau local. Malgré l'absence d'un contexte institutionnel relatif à l'AU, les jardins potagers municipaux représentent une forme d'AU quasi officialisée. Toutefois, ni de nouvelles structures légitimes ni l'institutionnalisation de ces pratiques ne sont assurées.

En dépit des aspirations des collectivités locales, les cas étudiés ont révélé que les initiatives d'agriculture urbaine sont confrontées à un ensemble de contraintes qui témoignent de leur caractère temporaire, des pressions et des conflits fonciers, des problèmes liés à la bureaucratie, ainsi que de difficultés de financement et de problèmes organisationnels, etc. Pourtant, l'accès à la terre et la durabilité des projets constituent les deux grands défis conditionnant le devenir de l'agriculture urbaine. La terre disponible est la force motrice qui encourage les initiatives d'agriculture urbaine et la participation des citoyens. Ainsi, bien que l'accès au foncier et aux infrastructures supplémentaires soient facilités par les collectivités locales (terrains municipaux à titre gratuit ou à un prix symbolique, l'eau d'irrigation est fournie gratuitement), elles n'assurent l'utilisation des parcelles qu'à court terme (baux d'un ou de deux ans). De cette façon, dans la plupart des cas, si les incitations municipales favorisant l'inclusion de l'agriculture urbaine visent à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire en milieu urbain elles ne sont pas des programmes de soutien permanent ou à long terme ; au contraire, ils sont plutôt des moyens de soulagement à court terme. Il est alors évident que cette incertitude de durée d'accès à la terre met en péril l'avenir de l'AU et même le succès des projets qui sont d'avantage menacés par la disponibilité limitée des espaces ouverts et par la spéculation foncière. Dans cette optique, cette disponibilité ne peut être perçue qu'au prisme d'un usage transitoire ; elle n'est qu'une réponse opportuniste au moment d'une crise économique et immobilière (spéculation immobilière, compétition pour l'usage des sols, revendications futures d'utilisation des terres etc.).

Dans ce cadre, l'AU tend péniblement à trouver sa place dans des contextes urbains complexes et parce que les politiques d'aménagement du territoire sont défaillantes notamment en matière de soutien de l'agriculture périurbaine (Anthopoulou et *al.*, 2013; Nikolaidou et Anthopoulou, 2013). Alors que le rôle économique (soulagement du budget familial) et social (inclusion) des jardins municipaux est abondamment souligné dans le discours public (notamment par les maires et par les medias), ils sont peu reconnus pour leurs fonctions environnementales, paysagères et culturels. Malgré les bonnes intentions des initiateurs il faut ajouter le manque d'approche territoriale globale ou de projets concrets intégrant l'utilité de l'agriculture dans toutes ses dimensions multifonctionnelles : production, aménités environnementales, cadre de vie. A cela il faut ajouter que l'absence d'engagement politique à long terme mine la viabilité de ces projets ; de plus, les ambigüités et les incertitudes d'intentions futures privent ces projets de perspectives agri-territoriales.

Le mouvement d'agriculture urbaine implique de nouvelles formes participatives d'appropriation de l'espace public ainsi que de nouveaux modèles de gouvernance. A cet égard, il y a deux biais qu'il faut relever en Grèce: l'action publique et la société civile vis à vis des aspirations collectives. D'une part les municipalités à travers les initiatives d'AU et d'autre part la société civile à travers ses pratiques, souvent entravées par des restrictions de légitimation, ouvrent toutes les deux de nouvelles pistes d'approche agri-urbaine en intervenant sur l'espace public. Dans ce contexte, l'espace, celui des autorités locales et des aménageurs et celui des citoyens-usagers, est confronté à un processus de transformation sociétale. Ainsi un enjeu fondamental sera une approche tournée vers la mutualisation et le lien des efforts des collectivités territoriales avec ceux de la société civile qui pourraient réfléchir sur le modèle d'intégration de l'AU dans la planification urbaine ou inspirer des projets de jardinage à petite échelle sur les terres en jachère et publiques. Par exemple, recenser, mettre en valeur et favoriser la mise en réseau de toutes les initiatives existantes (formelles ou informelles) pourrait mobiliser les acteurs publics tant au niveau local et régional qu'au national. En tout cas, l'amélioration de politiques publiques existantes ou la création de nouvelles en faveur de l'AU doit intégrer le débat avec la société civile afin de renforcer la planification montante (dite bottom-up).

En somme, bien que les terres soient affectées temporairement et qu'elles ne dépendent pas d'une demande marchande il y a des avantages à long terme et des capacités émergeantes qui ne devraient pas être ignorés. L'agriculture urbaine peut jouer un rôle important dans le processus de planification de la ville grâce à ses dimensions sociales, environnementales, économiques, écologiques et éducatives. La mise en œuvre et la durabilité des initiatives d'agriculture urbaine nécessitent l'engagement actif et une vision commune des collectivités locales et des acteurs politiques afin de traiter des questions telles que la pauvreté urbaine, l'insécurité alimentaire, la relocalisation de la nourriture ou des contraintes environnementales. En tout état de cause, la popularité du réseau des jardins municipaux, privés ou collectifs qui se multiplient dans les villes grecques, suscite de plus en plus d'enthousiasme et peut inspirer les collectivités et le gouvernement pour bâtir des politiques publiques innovantes. L'implication des municipalités dans la planification, la modernisation des outils de planification d'utilisation des terres et de schémas d'organisation spatiale, telles que les inventaires municipaux de terrains vacants, l'élaboration et le soutien de programmes et la création de nouvelles structures institutionnelles au niveau national et local, pourraient garantir un engagement politique à long terme afin d'assurer la sécurité alimentaire ainsi que la durabilité sociale et environnementale.

Références

Anthopoulou A., Partalidou M., Moyssidis A. 2013. Emerging municipal garden-allotments in Greece in times of economic crisis. Greening the city or combating urban neo-poverty? In : *Proceedings of the XXV ESRS Congress: "Rural resilience and vulnerability: The rural as locus of solidarity and conflict in time of crisis", Florence, 29 July- 1 August 2013*. Pisa: Laboratorio di studi rurali Sismondi.

Anthopoulou T. 2013. Les particularités du foncier microfundiaire en Grèce à l'origine d'une urbanisation touristique mal contrôlée dans les zones agricoles littorales ? In : Perrin C. (éd.) *Un littoral sans nature ? L'avenir de la Méditerranée face à l'urbanisation*. Rome: Presses de l'Ecole Française de Rome, p. 221-227.

Anthopoulou A. (dir), Partalidou M., Nikolaidou S., Kolokouris O., Moissidis A. 2012. *Urban agriculture. Social inclusion and sustainable city. Case study of two municipal gardens in Northern Greece*. Athens: Panteion University.

Aubry C., Ramamonjisoa J., Dabat M.-H., Rakotoarisoa J., Rakotondraibe J., Rabeharisoa L. 2012. Urban agriculture and land use in cities: An approach with the multi-functionality and sustainability concepts in the case of Antananarivo (Madagascar). *Land Use Policy*, vol. 29, p. 429-439.

Aubry C., Pourias J. 2013. L'agriculture urbaine fait déjà partie du métabolisme urbain. In : *Déméter 2013 : économie et stratégies agricoles*. Paris : Club Demeter. p. 135-155.

Aubry C., Kébir, L. 2013. Shortening food supply chains: a means for maintaining agriculture close to urban areas? The case of the French metropolitan area of Paris. *Food Policy*, vol. 41, p. 85-93.

Bohn K., Viljoen A. 2005. More space with less space: an urban design strategy. Viljoen A., Howe J. (eds). *Continuous productive urban landscapes. Designing urban agriculture for sustainable cities*. Oxford : Architectural press, p. 10-16.

Brace B. 2010. A bed for the guerrilla gardener; questioning public space and challenged land through sabotage of the establishment.

<www.academia.edu/1258372/A_bed_for_the_guerrilla_gardener_questioning_public_space_and_challenged_land>. [Consulté le: 08.10.2012].

Consalès J.N. 2007. Les jardins familiaux à Marseille, Gênes et Barcelone. In : Institut National du Patrimoine. *Du jardin ouvrier au jardin partagé : un rôle social et environnemental.* Paris : INP. (Bibliothèque numérique de l'INP, n° 4).

Crane A. 2011. *Intervening with agriculture: a participatory action case study of guerrilla gardening in Kingston*. Ontario Queen's University Department of Environmental Studies.

De Zeeuw H., Dubbeling M., Van Veenhuizen R., Wilbers J. 2004. *Key issues and courses of action for municipal policy making on urban agriculture*. Leusden (NLD) : RUAF Foundation. (Working Papers series, n. 2). <http://www.ruaf.org/sites/default/files/Municipal%20policies%20and%20strategies%20on%20urban%20agriculture.pdf> [Consulté le: 14.04.2014].

Duchemin E., Mougeot l., Nasr J. (dir.). 2010. Dossier : L'agriculture urbaine : un outil multidimensionnel pour le développement des villes et des communautés. *Vertigo. la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne],* 10, n 2. <http://vertigo.revues.org/9848> [Consulté le: 13.04.2014]

EPA (United States Environmental Protection Agency). 2011. *Brownfields and urban agriculture: Interim guidelines for safe gardening practices*. Chicago : EPA.

FAO 2010. *Fighting poverty and hunger. What role for urban agriculture?* Rome : FAO. (Policy Brief, Economic and Social Perspectives, n. 10).

FAO 1999. Issues in Urban Agriculture. <http://www.fao.org/ag/magazine/9901sp2.htm>. [Consulté le: 11.09.2012]

FAO 1998. Urban and peri-urban Agriculture. <http://www.fao.org/unfao/bodies/COag/cOAG15/X0076e.htm>. [Consulté le: 18.09.2012].

Fleury A., Moustier P. 1999. L'agriculture périurbaine, infrastructure de la ville durable. *Cahiers Agricultures*, vol. 8, p. 281-287.

Fleury A., Donadieu P. 1997. De l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine. *Courrier de l'environnement de l'INRA,* n. 31, p. 45-61.

Gorgolewski M., Komisar J., Nasr J. 2011. *Carrot city: Creating places for urban agriculture*. New York: Monacelli Press Inc.

Hopkins R. 2008. Villes en transition, mouvement de Transition: le passage de la dépendance au pétrole à la résilience locale. <http://www.transitionnetwork.org/>. [Consulté le: 10.04.2014]

Jouve A.-M, Padilla M. 2007. Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité: comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité? *Cahiers Agricultures*, vol. 16, n. 4, p. 311-317.

Magigi W., Drescher A.W. 2009. Integration of urban agriculture into spatial planning. In Shackleton C.M., Pasquini M.W., Drescher A.W. (eds). *African indigenous vegetables in urban agriculture*. London : Earthscan. p. 245-268.

Mares T.M, Pena D.G. 2010. Urban agriculture in the making of insurgent spaces in Los Angeles and Seattle. In : Hou G. (ed.). *Insurgent public space guerilla urbanism and the remaking of contemporary cities.* Routledge. p. 241-243.

McClintock N. 2010. Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, n. 2, p. 191-207.

Morgan K., Sonnino R. 2010. The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal Regions, Economy and Society*, vol. 3, n. 2, p. 209-224.

Nadreau J., 2010. L'animation d'un jardin partagé dans les quartiers nord de Marseille. *Durabilis*. <http://www.magazine-durabilis.com/lanimation-dun-jardin-partage-dans-les-quartiers-nord-de-marseille/> [Consulté le:11.04.2014]

Nikolaïdou S., Anthopoulou A. 2013. Municipal vegetable gardens and sustainable city. Placing agri food systems in urban agenda. In : *Proceedings of 11th ERSA-Gr Conference "Rural economy, rural space, regional and local development", Patras, 14-15 June 2013*. [en grec]. <http://www.ersa.org/53rd-ersa-congress/>

Obadia J. 2008. The diggable city: Making urban agriculture a planning priority. <http://www.diggablecity.org>. [Consulté le: 26.09.2012].

OECD. (2001). *Multifunctionality: Towards and Analytical Framework*. Paris : OECD.

Pashchenko O., Consalès J.N. **2010.** Les jardins collectifs: derrière une seule notion, des réalités territoriales contrastées. *Durabilis*, 11. <http://www.magazine-durabilis.net/les-jardins-collectifs-des-realites-territoriales-contrastees/>. [Consulté le: 16.05.13].

PERKA. Periurban vegetable gardens of Thessaloniki. <http://perka.org/el/content/perka>. [Consulté le: 26.05.2013].

Pothukuchi K., Kaufman J. 1999. Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning». *Agriculture and Human Values,* vol. 16, p. 213–224.

Pourias J., Daniel A.C., Aubry C. 2012. La fonction alimentaire des jardins associatifs urbains en question. *Pour,* n. 215/216 : Alimentation et Territoires, p. 333-347.

Shackleton C.M., Pasquini M.W., Drescher. A.W. (eds). 2009. *African indigenous vegetables in urban agriculture*. London : Earthscan.

Smit J., Nasr J. 1992. Urban agriculture for sustainable cities: using wastes and idle land and water bodies as resources. *Environment and Urbanization*, vol. 2, n. 4, p. 141-154.

SUME (Sustainable Urban Metabolism for Europe). 2008-2011. Research Program Funded by European Community's Seventh Framework Program FP7/2007-2013. Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning (ÖIR). Austria. <http://www.sume.at/>. [Consulté le: 26.05.2012].

Toronto Food Policy Council. 2012. Grow To. An urban agriculture action plan for Toronto. <http://tfpc.to/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/GrowTO_ActionPlan_lowresFINAL.pdf>. [Consulté le: 06.06.13].

Touraine A. 1984. *Le retour de l'acteur*. Paris: Fayard.

UNDP. **1996.** *Urban agriculture, food, jobs and sustainable cities.* New York: UNDP.

Van Assche K., Beunen R., Duineveld M. 2012. Formal/informal dialectics and the self-transformation of spatial planning systems: An exploration. *Administration & Society*, december 30. doi: 10.1177/0095399712469194.

Vancouver City. **2003.** Action plan for creating a just and sustainable food system for the city of Vancouver. <http://former.vancouver.ca/ctyclerk/cclerk//20031209/rr1.htm>. [Consulté le: 19.08.2012].

Viljoen A., Bohn K., Howe, J. 2005. *Continuous productive urban landscapes: Designing urban agriculture for sustainable cities.* Oxford: Architectural Press.

Visser A., Dekking A., Jan Eelco J., Klieverik M. 2007. Urban agriculture guide. Urban agriculture in the Netherlands under the magnifying glass. Lelystad**:** Praktijkonderzoek Plant & Omgeving. <http://api.ning.com/files/vjZjzUhZxlXNr2ewoSQ4E7sbKUejqWlHN24XS0b6qr8_/UrbanAgricultureGuide.pdf>. [Consulté le: 09.10.2012].

Wieviorka M. 1986-1987 Trois modèles de mouvements urbains. *Revue de l'Institut de Sociologie*, Université Libre de Bruxelles, tomes : 3-4

Zanetti O. 2011. *Guerrilla gardening, Geographers and Gardeners. Actors and networks: reconsidering urban public space*. Master's dissertation : Department of Geography, Queen Mary,University of London

Capacité de résilience de l'agriculture familiale tunisienne et politique agricole post révolution

Mohamed Elloumi

Institut National de la Recherche Agronomique de Tunisunis

Résumé. En Tunisie, l'agriculture et la société rurale traversent une crise profonde depuis le début des années 2000. Cette crise a été aggravée par le traitement de la crise des matières premières agricoles de l'automne 2007. L'approfondissement de la crise a fait le lit de la révolution de janvier 2011 qui peut être interprétée comme étant une crise de l'agriculture familiale et des limites des modes d'adaptation développées par celle-ci. Le texte apporte un éclairage sur les origines de la crise de l'agriculture et de la société rurale. Il montre comment l'agriculture familiale a été mise à mal dans ses capacités de résilience et comment le traitement de la crise de l'automne 2007 qui a privilégié la protection des consommateurs au détriment du revenu des producteurs a conduit à la révolte de ces derniers et surtout de leurs enfants qui ont vécu la crise comme une forme de désillusion. Le texte explore enfin quelques pistes pour renouveler le modèle de développement agricole et rural afin d'apporter des réponses aux attentes des ruraux afin d'éviter à la Tunisie des révoltes à répétition.

Mots-clés. Agriculture familiale– Résilience – Politique agricole – Sidi Bouzid – Tunisie

Title. Resilience of the Tunisian family farming and post revolution agricultural policy

Abstract. *In Tunisia, agriculture and rural society have been in deep crisis since the early 2000s. This crisis was aggravated by how the agricultural commodities crisis was handled in the fall of 2007. The deepening of the crisis was at the origin of the January 2011 revolution, which can be interpreted as a crisis of family farming and the limits of its ability to adapt. This paper sheds light on the origins of the crisis in agriculture and rural society. It shows how the resilience of family farming was challenged and how the treatment of the crisis in autumn 2007, which focused protecting consumers at the expense of producers' incomes led producers to revolt, especially their children who experienced the crisis as a form of disillusionment. Finally, the paper explores some ideas on how to renew this model of agricultural and rural development in order to answer the needs of rural populations and hence to avoid repeated Tunisia revolts*

Keywords. *Family farming – Resilience – Agricultural policy – Sidi Bouzid – Tunisia.*

Introduction

La révolution du 14 janvier 2011, dont la première étincelle a été l'immolation par le feu de Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid, chef-lieu d'un gouvernorat agricole et rural par excellence, a révélé de manière éclatante la faillite du modèle de développement de l'agriculture et du monde rural en Tunisie. Toutefois bien avant cette révolution, des signes avant-coureurs ont permis, notamment à l'occasion de la crise des matières premières agricoles en 2007-2008, de révéler la profondeur de la crise que connaît le monde rural et agricole tunisien. Celle-ci est l'aboutissement d'une double dérive. Celle du primat de la conservation de la nature sur le développement humain et celle de la libéralisation de l'économie et la préférence au consommateur au détriment du producteur.

Cette révolte a été un moment fort de contestation de l'ordre établi et de réaction contre la marginalisation des ruraux et des agriculteurs. Elle a mis à nu la faillite du modèle de

développement et les limites de la capacité de résilience de l'agriculture familiale qui prédomine la configuration sociale de l'agriculture tunisienne (Elloumi, 2006 ; Jouili, 2008).

En effet les différentes formes d'adaptation développées par cette forme d'agriculture (mobilité des personnes et des animaux, diversification des systèmes de production et recours à la pluriactivité) ont trouvé leurs limites suite au gonflement des actifs à la charge des exploitations agricoles, au rétrécissement des opportunités d'emploi en dehors de l'agriculture et aux restrictions imposées aux mouvements des populations, voire même à celui des animaux. Par ailleurs, la réduction des investissements publics dans les aménagements et la libéralisation de l'accès aux ressources naturelles ont mis fin à la politique de transfert et de rééquilibrage entre les régions et entre les différentes structures.

Ce texte comprend, dans une première partie, une revue de la crise du monde rural et agricole et les causes de celle-ci. Par la suite, une seconde partie sera consacrée à la présentation des formes d'adaptation de l'agriculture familiale aux différentes formes d'aléas et les limites de celles-ci face aux assauts de la politique d'ajustement. Enfin une troisième partie ouvrira la réflexion sur le nouveau modèle de développement et sur les conditions d'émergence de nouvelles formes de régulation (adaptation) avec la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture et notamment le paiement des services environnementaux et, d'autre part, par la promotion d'un développement territorial qui valorise au mieux les capacités et les spécificités de chaque région.

I – La crise de la société rurale et de l'agriculture tunisienne : une crise de l'agriculture familiale

Un diagnostic en profondeur de l'agriculture et de la société rurale reste à faire afin de mieux comprendre les vraies causes de la révolte des jeunes ruraux et la propagation de cette révolte à l'ensemble de la société tunisienne, afin d'aboutir à la chute de la dictature. Cette analyse nécessite un travail de fond sur les conditions de vie et de travail en milieu rural et surtout un travail de terrain afin de corriger l'image idyllique que montraient les statistiques officielles. En attendant, nous sommes réduits à l'usage de ces mêmes statistiques afin d'en déduire des éléments de lecture de la situation réelle. Il faut signaler toutefois que certaines recherches ont permis de mettre en relief l'impact des politiques d'ajustement adoptées depuis le milieu des années 1990 (cf. la thèse de Mustapha Jouili, 2008) et d'autres, plus ponctuelles, celui de la gestion par les pouvoirs publics de la crise des matières premières agricoles de l'automne 2007. Gestion qui a privilégié la protection du pouvoir d'achat des consommateurs urbain, sans prendre en considération les répercussions sur les producteurs (Hassini, 2010 ; Elloumi *et al.,* 2011).

1. Une agriculture de plus en plus familiale

L'agriculture tunisienne a connu de profondes mutations sous l'effet de la colonisation avec la sédentarisation de la population nomade des steppes, processus qui s'est accéléré avec l'Indépendance et la politique de privatisation des terres collectives et les projets de développement de l'arboriculture et de l'irrigation.

Ces politiques, mais aussi la réponse très favorable des agriculteurs, ainsi que la présence d'un marché domestique captif et l'amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs urbains, ont favorisé la constitution d'une paysannerie fortement intégrée au marché. Ce processus a favorisé, lui-même, l'émergence d'une agriculture familiale avec des rapports étroits entre l'exploitation et la famille. Rapports caractérisés par la prédominance du mode de faire valoir direct (supérieur à 90 % de la SAU), de quasi généralisation de la main-d'œuvre familiale dans l'activité agricole, avec un salariat pratiquement limité aux sociétés de mise en valeur et aux

fermes de l'Office des terres domaniales et à des activités occasionnelles, par le recours au capital familial pour l'investissement dans l'exploitation et enfin par le recours à la pluriactivité et à l'externalisation de certains segments du processus de production (Elloumi, 2007).

2. Les indicateurs de la crise

Si la crise n'a pas été saisie à temps dans toute son ampleur, des signes avant-coureurs ont été mis en évidence et les risques d'une aggravation de cette crise ont été émis par différents auteurs (Elloumi, 2006 et 2007).

En effet plusieurs indicateurs ont été mis en avant pour attirer l'attention sur la profondeur de la crise, il s'agit en premier lieu de l'augmentation de la pauvreté en milieu rural et chez la population agricole, mais aussi de l'augmentation du niveau de chômage en milieu rural et donc chez les actifs agricoles, etc.

A. Le retour de la pauvreté en milieu rural

Alors que selon les chiffres officiels, la pauvreté en milieu rural n'a fait que reculer depuis la fin des années 1980 en se situant en deçà du taux que connaissait le milieu urbain, l'enquête de 2004/2005 a révélé un renversement de la tendance et un retour de la pauvreté en milieu rural[1].

Parallèlement, la pauvreté a touché en premier lieu les actifs agricoles, qu'ils soient chefs d'exploitation ou encore ouvriers agricoles. Ce qui constitue au-delà de la véracité des chiffres un indicateur indéniable concernant la paupérisation de cette catégorie par rapport au reste de la population.

B. La pauvreté dans les régions à dominante agricole et rurale

Dans le même temps on observe la même évolution de la pauvreté dans les régions à dominante agricole et rurale, à savoir les régions intérieures du pays.

Ainsi dans les régions du Nord-Ouest et du Centre Ouest, le taux de pauvreté a connu une évolution positive, le situant à des niveaux qui rappellent ceux connus par les régions côtières au début des années 1980, soit 25 ans plus tôt.

C. La montée du chômage

Le chômage est un autre indicateur de la crise du monde agricole et rural et sa progression dans les régions en question est significative de la crise de ces sociétés. Ainsi dans les gouvernorats du Centre et de l'Ouest du pays, les taux de chômage frôlent et dépassent même les 20 % (21,4 % en 2007 dans le gouvernorat de Kasserine), avec ici aussi une évolution négative qui montre l'enlisement de ces régions dans une crise profonde.

D. L'émiettement des exploitations et la multiplication des micro-exploitations non viables

La Tunisie est l'un des rares pays de la région à connaître une augmentation du nombre d'exploitations et une explosion de celui de la micro-exploitation non viable. En effet, selon les données du ministère de l'Agriculture, le nombre d'exploitations est passé de 320 000 unités en 1961 à 516 000 exploitations en 2004, avec une part importante de petites exploitations et d'agriculteurs sans terre (les exploitations de moins de 5 ha représentent 54 % du total et occupent uniquement 11% de la SAU, Ministère de l'agriculture, 2006).

Même s'il est vrai que dans certaines conditions d'intensification, notamment à travers l'irrigation, les petites exploitations peuvent être viables et assurer un revenu suffisant, les conditions naturelles et techniques qui prédominent en Tunisie ne permettent pas d'appliquer cela à un grand nombre de ces exploitations.

3. Quelques éléments d'explication

La dégradation de la situation des ruraux est à rechercher en premier lieu dans l'échec du modèle de développement de l'agriculture tunisienne et dans la politique libérale adoptée depuis la mise en place du programme d'ajustement structurel et qui a été poursuivie au-delà durant la phase de prédation de l'économie par la mafia au pouvoir.

L'échec de ce modèle est dû à la fois à des raisons internes au modèle, dans son incapacité à créer les conditions d'un développement autoentretenu et d'autre part pour des choix en termes d'environnement de la production agricole.

A. Les bases du modèle de développement agricole et rural en Tunisie

Jusqu'au milieu des années 1990, le modèle sur lequel s'est développé l'agriculture tunisienne était basé principalement sur les éléments suivants :

- la mobilisation des ressources naturelles et la facilitation de l'accès de tous à ces ressources ;
- la protection du marché intérieur et la création d'un marché captif pour les produits agricoles tunisiens qui bénéficiaient ainsi de l'amélioration du pouvoir d'achat et de la demande nationale ;
- le recours à l'exportation pour certains produits connaissant une forte demande internationale, notamment chez nos partenaires européens ;
- le recours à l'importation pour les produits où la Tunisie est déficitaire, avec une attention particulière à l'équilibre de la balance commerciale agricole et alimentaire ;
- la subvention à la consommation et le contrôle des prix des produits de première nécessité pour maintenir le pouvoir d'achat des consommateurs ;
- l'appui au développement rural des zones pauvres et leur intégration dans l'économie nationale.

L'adoption d'une politique libérale et le désengagement de l'Etat de l'appui au secteur agricole et à l'espace rural, avec un double biais, celui de la préférence au consommateur et celui de la conservation de la nature au détriment du développement humain, ont conduit à une dégradation des termes de l'échange des produits agricoles, à la baisse des investissements publics et privés dans le secteur et à la baisse de la productivité de l'agriculture et à la détérioration de la situation des actifs agricoles.

B. La dégradation des termes de l'échange

Depuis la mise en place de la politique d'ajustement structurel et surtout la période post-ajustement d'approfondissement de la libéralisation, les prix à la production des produits agricoles n'ont pas cessé de baisser, par rapport à celui des intrants (Elloumi, 2006 ; Jouili, 2008).

Cette baisse qui aurait pu être rattrapée par l'amélioration de la productivité ne l'a pas été du fait même du renchérissement des intrants qui a poussé bon nombre d'agriculteurs à en réduire l'usage et du fait surtout de l'absence d'un encadrement adéquat des agriculteurs suite au démantèlement des structures d'encadrement de l'administration et leur non remplacement, comme prévu, par des structures professionnelles.

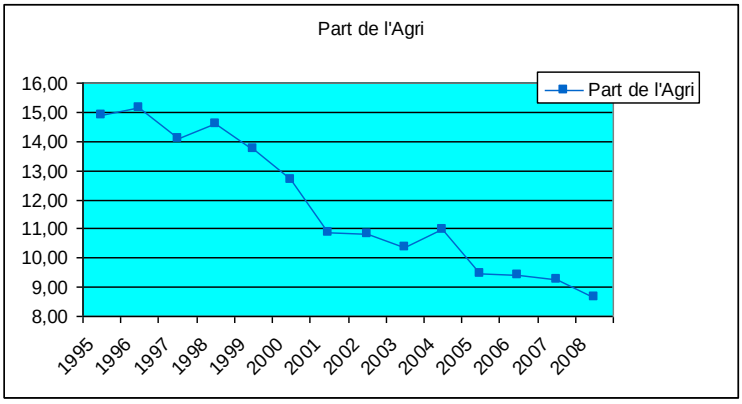
Il s'en est suivi une fuite en avant par une mobilisation de plus en plus poussée des ressources naturelles avec l'adoption d'une économie de prélèvement qui a aggravé la crise comme on le verra plus loin.

C. Baisse des transferts de l'Etat en faveur du secteur agricole et du milieu rural

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel, l'Etat a réduit son intervention dans le secteur agricole, dans le cadre d'une politique d'encouragement à l'émergence d'autres acteurs, notamment les organisations professionnelles. Cela s'est traduit par le démantèlement des structures d'encadrement des agriculteurs, mais c'est aussi toute l'infrastructure rurale qui a été touchée par la baisse drastique du niveau d'investissement dans le secteur agricole. Ainsi, alors que la part de l'agriculture se situe, vers le milieu des années 1990, autour de 15 % des investissements dans l'économie nationale, elle a connu depuis une tendance à la baisse qui l'a ramenée à environ 8 % à la fin des années 2010.

Ce manque d'investissement s'est traduit non seulement sur le niveau d'équipement du secteur agricole, mais aussi par le retard dans la transformation de l'appareil de production et sa modernisation et enfin sur les opportunités d'emploi dans le monde rural, ce qui explique en partie l'explosion du chômage.

Figure 1 : Baisse de la part de l'agriculture dans les investissements totaux

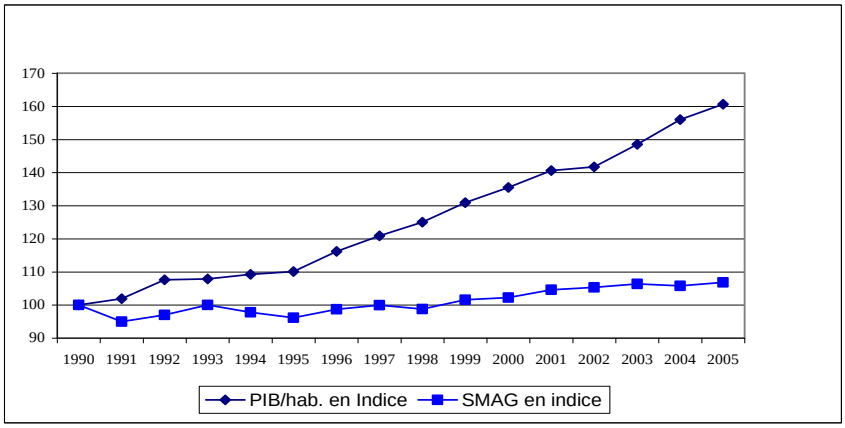


Ministère de l'agriculture : Annuaire des statistiques agricoles, plusieurs années

D. *La stagnation du salaire minimum agricole garanti et la baisse du salaire réel*

L'augmentation du chômage s'est répercutée sur la rémunération du travail agricole, les ouvriers agricoles ayant subi de plein fouet l'effet de l'offre et de la demande sur le niveau de leur rémunération, avec des salaires journaliers observés dans certaines régions qui sont inférieurs au salaire minimum agricole garanti de plus de 30 %, alors même que ce dernier n'a pas progressé au-delà de la compensation de l'inflation, comme le montre le graphique suivant. Cette stagnation a permis de creuser l'écart entre le revenu des ouvriers agricoles et le reste de la population qui a bénéficié de l'amélioration du produit intérieur brut.

Figure 2 : Evolution du SMAG et du PIB/habitant en dinars constant et en indice.



Source : INS et MARH

E. *La réduction de la mobilité et des opportunités de travail en milieu urbain*

Les difficultés des ruraux et des agriculteurs ne sont pas uniquement dues aux conditions de l'économie agricole, mais aussi au contexte de déprise dans le reste de l'économie. En effet, une grande partie des agriculteurs et notamment des petits et moyens agriculteurs sont pluriactifs et leur revenu est donc composé d'une partie issue de leur activité agricole et d'une partie issue de l'activité extra-agricole.

Les difficultés que connaît le monde rural sont aussi le résultat de la faiblesse de la dynamique des autres secteurs de l'économie dont la croissance reste insuffisante pour créer suffisamment d'emplois pour soulager le secteur agricole de l'excès de main d'œuvre.

La réduction des opportunités de travail en dehors du secteur agricole se traduit par une réduction de la pluriactivité ou du moins de certaines formes de pluriactivité en rapport avec des emplois urbains ou en dehors du secteur agricole.

Sur un autre plan, cela se traduit par le gonflement de la catégorie des aides familiaux dans les actifs agricoles, qui constitue une réserve de main-d'œuvre et une forme de chômage déguisé. Cette situation est encore plus grave dans les régions de l'intérieur où l'économie est restée à

dominante agricole : là, le tissu économique n'a pas connu un processus de diversification et la déprise agricole pèse lourdement sur la situation de la population.

F. La détérioration des ressources naturelles et les risques encourus par la poursuite du même modèle

Afin de limiter les effets négatifs de la politique agricole et de la dépression de l'économie dans son ensemble, les pouvoirs publics comme les agriculteurs ont eu recours à la mobilisation excessive des ressources naturelles, mettant en péril les stratégies développées par ailleurs pour la protection des ressources en eau et en sol.

Si cette mobilisation, au-delà du seuil de résilience dans certains cas, a pu un temps contrebalancer l'effet de la baisse de la productivité dans certains secteurs, elle a conduit l'agriculture tunisienne dans une impasse.

En effet, la mobilisation des ressources naturelles a atteint ses limites et on constate dans plusieurs régions une dégradation assez forte. Ainsi, dans les régions côtières, nous assistons à la dégradation de la qualité des ressources hydrauliques souterraines, du fait de la surexploitation et de l'intrusion de l'eau marine. Le même phénomène s'observe autour des *Chotts* et à proximité des *sebkhas*. Dans les régions oasiennes, les nappes fossiles connaissent une forte baisse de l'artésianisme et le recours au pompage devient de plus en plus coûteux en même temps que l'on constate une baisse de la qualité de ces eaux.

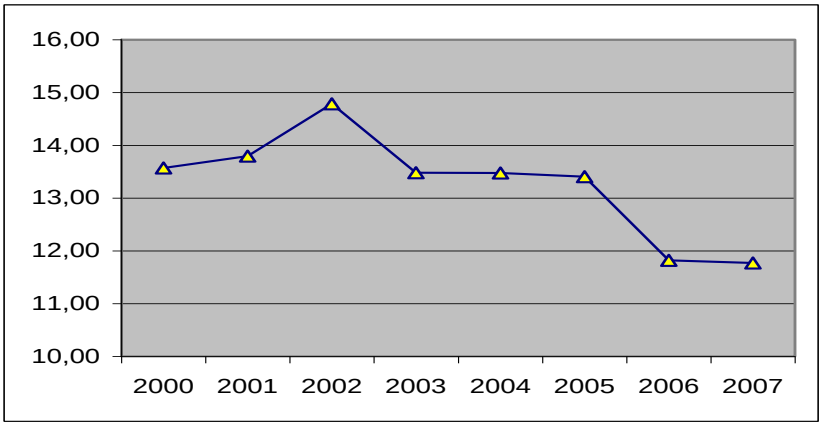
La dégradation atteint aussi les ressources forestières, les parcours et les ressources en sol, etc. Le niveau de dégradation est alarmant et les perspectives d'une plus grande détérioration, du fait du changement climatique (baisse des précipitations, réchauffement climatique et augmentation de la fréquence des extrêmes et notamment des sècheresses), conduisent à la remise en cause des fondements même du modèle de développement de l'agriculture, voire la durabilité de pans entiers de l'agriculture du pays.

G. La baisse de la productivité de l'agriculture

La baisse de la productivité dans certains secteurs témoigne de la crise et surtout du cercle vicieux de la précarité dans lequel est rentrée la société rurale et agricole du fait des ciseaux des prix. En effet, la baisse du pouvoir d'achat des agriculteurs les poussent à réduire leur accès aux intrants qui se traduit lors par la baisse des rendements et donc du revenu, etc.

Cette dégradation des conditions de production se traduit aussi dans les systèmes de culture avec l'abandon des assolements et rotations des cultures ; la simplification des systèmes et le recours aux cultures spéculatives ont des effets négatifs sur les sols (perte de matière organiques, perte de stabilité structurale, etc.), et en définitive des effets négatifs sur les rendements.

Figure 3 : Baisse de la productivité du cheptel ovin (kg de viande par brebis)



Source : Annuaire statistique agricole, MARH, plusieurs années

II – Les stratégies d'adaptation de l'agriculture familiale et leurs limites

Les difficultés du secteur agricole ne sont pas nouvelles et les politiques adoptées depuis l'indépendance pour le secteur ont été, sauf à de rares exceptions[2], défavorables à celui-ci ; toutefois, il nous semble que la situation actuelle se distingue par sa gravité et mérite une plus grande attention. En effet, si jusque-là les agriculteurs et notamment l'agriculture familiale ont pu faire face à la situation et faire preuve de capacité de résilience, la profondeur de la crise et sa mutation en révolte, puis en révolution sont la preuve que les mécanismes de régulation mis en place par les agriculteurs ont atteint leur limite et qu'ils ne sont plus en mesure d'assurer la reproduction des ménages et des exploitations.

Les stratégies mises en œuvre couvrent un ensemble de moyens qui mobilisent tout à la fois le capital productif, le capital social et les capacités du système productif et sont mis en place pour faire face, par anticipation, à des situations de crise. Il s'agit principalement des moyens mis en place de manière structurelle pour anticiper les chocs, ou de réponses conjoncturelles pour répondre à un contexte de crise.

Mais ces stratégies ont des limites et la capacité de résilience des exploitations semble atteindre ses limites dans de plus en plus de cas. La crise des matières premières agricoles de 2007/2008 a été un révélateur de la crise et un déclencheur d'une spirale d'exclusion.

1. Les stratégies d'adaptation de l'agriculture familiale

L'évolution du secteur agricole tunisien se caractérise par le renforcement de l'agriculture familiale et l'accroissement du nombre d'exploitations. Cette évolution traduit la capacité de l'agriculture à faire face aux différents chocs et notamment aux aléas climatiques, la dégradation lente des conditions de production, les rapports de prix et enfin la dégradation des ressources naturelles.

Les stratégies de régulation des aléas sont multiples et combinent plusieurs types d'adaptation. On peut distinguer les éléments structurels au niveau de l'appareil productif et du système exploitation-ménage, les éléments de réponses conjoncturelles pour faire face immédiatement à une situation de crise. Sans vouloir être exhaustif, les principales formes de régulation observées sont les suivantes :

A. La diversification des productions et l'absence de spécialisation

L'agriculture familiale tunisienne se caractérise par la recherche de la diversification de la production. Celle-ci permet à la fois de faire face à la variabilité de conditions de production, mais aussi à celle du marché.

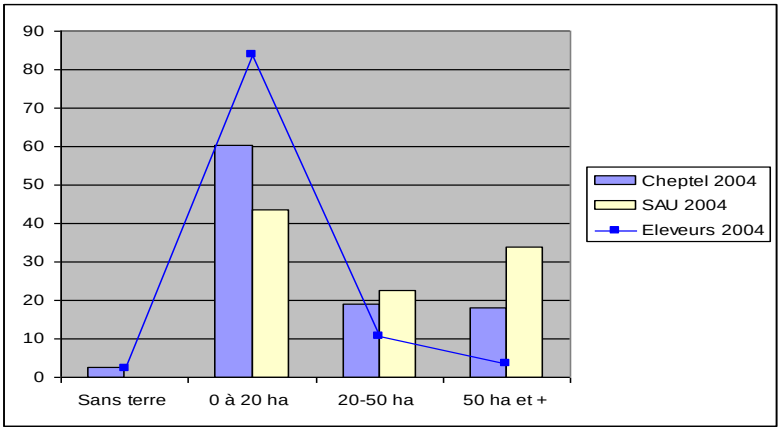
D'autre part par leurs cycles de production différents (cycle annuel pour les grandes cultures et cycle pluriannuel pour l'olivier par exemple) cela permet une meilleure résistance à l'aléa climatique et à la volatilité de prix.

B. Le développement de l'élevage

Le développement de l'élevage sans rapport avec la propriété du sol et la production fourragère a permis jusque-là à l'agriculture familiale tunisienne de s'adapter aux conditions difficiles d'accès aux ressources naturelles et notamment de palier la répartition inégalitaire des terres.

En effet on constate que le cheptel est dans sa grande majorité approprié par les petites et moyennes exploitations et il est souvent conduit en hors sol notamment pour le cheptel bovin laitier, fournissant à ces familles un revenu régulier et parfois relativement correct.

Figure 4 : Comparaison de la répartition de cheptel, de la SAU et des éleveurs selon la taille de l'EA



Source : MARH, ESA, 2004/2005

C. L'adoption de l'irrigation

Le développement de l'irrigation a permis le renforcement et le développement de l'agriculture familiale suite à la prise en charge par les pouvoirs publics des investissements pour

l'infrastructure et de l'encouragement pour les petits agriculteurs pour le creusement des puits de surface. L'accès à l'irrigation a permis aux agriculteurs de diversifier leurs systèmes de culture en adoptant des cultures exigeantes en eau (cultures maraichères, arboriculture fruitière et de réduire les risques liés aux aléas climatiques.

Ainsi l'irrigation s'est développée jusqu'à une date récente chez les petites et moyennes exploitations, permettant à un grand nombre d'exploitations de se libérer de l'aléa climatique et de la fluctuation de la production pluviale : 45 % de la SAU irriguée dans les exploitations de moins de 10 ha et 33 % dans les exploitations de 10 à 50 ha, contre respectivement 32 % et 41 % de la SAU).

C'est le cas dans l'exemple de la région de Sidi Bouzid où la conjonction d'une politique favorable avec des transferts assez importants sous forme de projets de développement agricole et rural et une dynamique propre de la population basée sur l'émigration et le recours aux revenus extérieurs ont permis le développement d'une agriculture irriguée basée essentiellement sur la petite et moyenne exploitations.

D. La mobilité

La paysannerie tunisienne est l'héritière des nomades et semi-nomades des zones des basses et hautes steppes de la Tunisie centrale, des larges parcours du Sud Tunisien et elle a gardé dans ses habitudes une tradition de mobilité pour s'adapter au contexte climatique et économique. Il s'agit principalement de la mobilité des hommes, mais aussi des animaux, voire des productions.

En effet, les chefs d'exploitation n'hésitent pas à se déplacer à la recherche de travail selon les saisons. Ainsi traditionnellement, des familles du sud de la Tunisie se déplacent du sud vers le nord : elles quittent le pays du Djérid après la récolte des dattes à l'automne et montent vers le centre pour la récolte des olives en hiver et puis plus loin vers les plaines céréalières du nord pour les moissons à la fin du printemps-début de l'été.

Certaines familles limitent leur déplacement à la recherche de pâturages dans les parcours des steppes du centre du pays et offrent à l'occasion leur force de travail ; d'autres pratiquent occasionnellement du commerce avec les produits agricoles ou encore des produits manufacturés provenant de certaines villes de la côte orientale.

Ces déplacements se sont perpétués jusqu'à des dates assez récentes, même si dans certains cas ils ont perdu de leur ampleur. Ainsi à titre d'exemple, des familles de la basse steppe (région de Mezzouna dans le gouvernorat de Sidi Bouzid) pratiquent jusqu'à aujourd'hui des déplacements entre leur région et la côte au nord de Skhira pour la collecte des coquillages le printemps en passant par la zone de Henchir Châal où ils participent à la récolte des olives sur ce grand domaine.

Inversement, les populations des plaines céréalières du nord font le déplacement inverse et se retrouvent durant les hivers rigoureux, dans la région du Sahel de Sousse et de Sfax pour vendre leur force de travail pour la récolte des olives.

Parallèlement au déplacement des hommes, les animaux aussi connaissaient de grands mouvements de transhumance à la recherche des pâturages et des chaumes. Globalement, ces mouvements conduisent les troupeaux du Sud au Nord et de l'automne-hiver à l'été. Ainsi durant l'hiver, les troupeaux se déplacent vers les parcours du Sud (ceux du Dahar d'El Ouara, etc.), puis commencent une transhumance vers le nord en passant par les parcours des steppes et puis celles du nord de la Dorsale et notamment ceux des plaines du Fahs de Bouarada et d'Ouled Yahia ou plus à l'Ouest celles du Sers dans la région du Kef. Il s'agit jusqu'à des dates récentes de jachères pâturées qui sont louées en *achaba* (c'est-à-dire en

pâturage). Puis une fois les premières récoltes des céréales faites, ce sont les chaumes qui sont ouvertes aux troupeaux durant les mois de l'été.

Enfin, on peut citer la pratique de la mobilité des cultures notamment dans les périmètres irrigués, pratique dans laquelle certaines communautés se sont spécialisées. Ainsi en est-il de la communauté des Mouattiss de la région de Medjez El Bab qui pratique une irrigation itinérante passant d'un périmètre à un autre mettant à profit leur savoir faire et des terres mises en irrigation derrière des barrages ou autre périmètres publics et dont les bénéficiaires ne maîtrisent pas encore les techniques de l'irrigation.

E. La pluriactivité et la multiplication des sources de revenu

La pluriactivité est une forme de régulation très courante et très ancienne en Tunisie. Ainsi dès la première enquête sur les structures des exploitations agricoles en 1961/62, le taux de chefs d'exploitation pluriactifs était d'environ 40 % avec une répartition au niveau de toutes les strates. Cette pratique se maintient par ailleurs et toutes les enquêtes révèlent un taux proche de cette proportion (43 % en 1994/95 et 48 % en 2003/05).

La pluriactivité est une forme d'adaptation aux conditions difficiles et précaires de la production agricole. Elle permet à la fois d'assurer un revenu suffisant pour couvrir les besoins de la famille, mais elle permet aussi dans les situations où l'accès au crédit est difficile d'avoir des sources d'investissement dans l'exploitation, etc.

Ainsi, la pluriactivité peut constituer une phase dans la vie du système exploitation-ménage afin de permettre d'investir dans l'exploitation (par exemple pour creuser et équiper un puits de surface). Une fois l'exploitation devenue viable, l'activité extérieure est arrêtée. Par ailleurs, la pluriactivité peut concerner le chef d'exploitation, mais elle peut aussi être le fait d'autres membres de la famille, dans le cadre d'une division du travail entre les différents membres et selon le genre.

La pluriactivité des chefs de ménage - ou le travail en dehors de l'exploitation familiale des autres membres de la famille - s'accompagne le plus souvent d'une mobilité vers les centres urbains où se concentrent les offres d'emploi les plus importantes. Il se crée ainsi une nouvelle division du travail entre les régions intérieures ou rurales en général et les zones urbaines, notamment celles du littoral oriental, dans laquelle les premières servent de réservoir de main d'œuvre pour les secondes, ce qui exerce une pression sur les salaires.

F. L'externalisation

La pratique de l'externalisation de certains segments de la conduite des productions agricoles est une forme d'adaptation très répondue en Tunisie ; elle permet, dans le cas de l'agriculture familiale, la pratique de la pluriactivité et l'introduction de la mécanisation ou d'autres pratiques modernes sans nécessairement avoir la propriété du matériel, mais parfois aussi sans la maîtrise des techniques. Cette pratique était encouragée par l'existence d'entreprise de mécanisation sous tutelle de l'administration et par l'attribution de crédits à certains agriculteurs ou à des prestataires de services.

2. Les limites des capacités de résilience face au choc de la libéralisation

La crise de l'agriculture et sa mutation en révolution traduisent bien l'incapacité des agriculteurs à faire face aux effets de cette crise sur leur revenu et leur niveau de vie et in fine sur la

reproduction de leurs exploitations. C'est d'ailleurs l'une des régions les plus intégrées au marché et qui a été souvent cité comme exemplaire de la réussite du modèle de développement agricole qui a été la première à se soulever, ce qui montre la faillite du modèle basé sur une intégration au marché non maîtrisée par les agriculteurs en question et surtout l'absence de mode de régulation en dehors du cercle du système exploitation-ménage et qui relève du cadre institutionnel et de formes communautaires de régulation[3].

En effet, si l'on passe en revue les différentes stratégies à la lumière des facteurs qui ont déclenché cette crise, on s'aperçoit rapidement qu'ils ont tous perdu leur capacité d'atténuer les effets des chocs qu'il soit de nature économique ou climatique.

Ainsi, la mobilité du cheptel et des hommes qui a été à la base dans plusieurs régions dans les stratégies de régulation des aléas climatiques et de marché n'est plus opérationnelle dans le contexte créé par la crise, voire bien avant. En effet, la mise en culture, notamment à travers les plantations arboricoles, de même que la réduction de la jachère et la fermeture des grandes plaines céréalières ont réduit d'autant les possibilités de déplacement. Le déplacement des troupeaux a été alors remplacé par celui des aliments de bétail soit des régions du Nord du pays qui ont toujours été excédentaires vers le Centre et le Sud, soit de l'étranger à travers l'importation. Cette internationalisation des pratiques agricoles et des marchés a fait perdre au système national son autonomie, ainsi, le renchérissement des matières premières agricoles sur les marchés internationaux et sa répercussion sur les producteurs ont conduit à une crise de l'élevage.

La mobilité des hommes a été aussi elle réduite par une législation du travail qui a rendu le marché du travail plus rigide et du fait aussi de la crise qui a frappé le reste de l'économie suite à la libéralisation et aux accords de zone de libre échange qui ont imposé la réciprocité pour les produits industriels depuis le début des années 2000.

La réduction des opportunités de travail en dehors du secteur agricole remet en cause directement les stratégies basées sur la pluriactivité et donc fait tarir des sources de revenu pour une grande partie des exploitations. D'ailleurs, la crise dans les pays du Nord de la Méditerranée, principaux partenaires de la Tunisie, n'est pas sans effet sur la situation dans cette dernière.

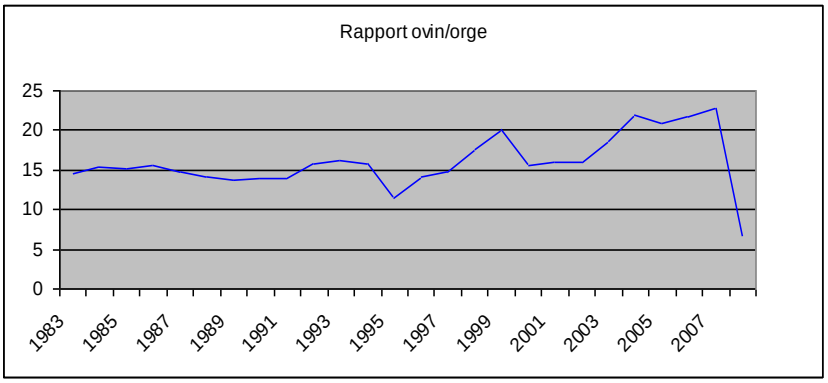
Mais c'est en définitive la dégradation des ressources naturelles et l'exacerbation de la concurrence à l'accès à ces ressources entre les agriculteurs, mais aussi entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie qui expliquent pour une grande partie la dégradation des conditions de production et de reproduction des exploitations et des ménages. En effet, en plus d'une mobilisation excessive de ces ressources, parfois au-delà du seuil de résilience, la libéralisation de l'accès aux ressources souterraines profondes qui était réservée aux interventions des pouvoirs publics dans le cadre des opérations d'aménagement hydro-agricole au profit des exploitations familiales, a favorisé un processus de différenciation-exclusion, remettant en cause l'existence même de certaines exploitations par leur exclusion de l'accès à la ressource. C'est le cas de la région de Sidi Bouzid comme nous avons pu l'observer ces dernières années (Jouili *et al*., 2014).

3. La gestion de la crise des produits agricoles de 2007-2008 : le biais urbain[4]

La crise des produits agricoles et alimentaires qui s'est déclenchée à l'automne 2007 et la réaction des pouvoirs publics tunisiens ont mis à rudes épreuves la paysannerie tunisienne et notamment les systèmes à dominante élevage. En effet face à l'augmentation des prix des matières premières agricoles sur les marchés internationaux, les pouvoirs publics ont répercuté cette augmentation sur les producteurs quand il s'agissait des intrants pour l'alimentation du bétail par exemple, mais cette augmentation n'a pas été transférée sur les consommateurs qui

ont été protégés par les subventions à la consommation ou par le contrôle des prix. Ainsi, en dehors des céréaliers qui ont vu les prix à la production de leur récolte multiplier par deux, les autres agriculteurs, par contre, n'ont pas pu échapper aux ciseaux des prix. Ce sont particulièrement les éleveurs et notamment les éleveurs ovins qui ont vu leur situation se dégrader de manière assez forte.

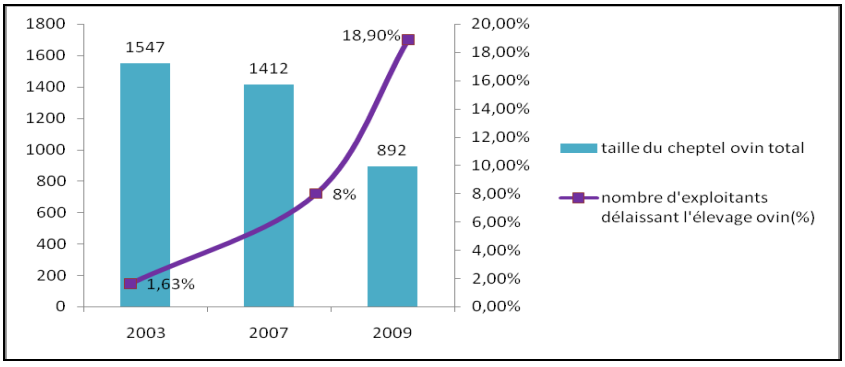
Figure 5 : Rapport du prix à la production des ovins à celui de l'orge



Source : MARH, plusieurs publications
RQ : la valeur pour 2008 est le résultat d'une estimation sur la base de l'évolution des prix observée sur le marché

A titre d'exemple dans la région de Sidi Bouzid, on a pu observer une tendance lourde de dégradation des conditions de la production agricole et la crise de 2007 n'a fait que précipiter un mouvement qui était déjà observable depuis le début des années 2000.

Figure 6 : Réduction de la taille du cheptel et abandon de l'activité d'élevage



Source : Houda Hassini, 2010 (Enquête 2009)

La réponse à cette crise a été, de manière générale, le passage d'une régulation forte à une régulation faible[5] avec comme conséquence l'entrée dans un cercle vicieux de précarité d'un nombre important de ménages agricoles.

Conclusion/discussion

Pour améliorer la résilience des exploitations agricoles et notamment des exploitations familiales, il serait important d'améliorer leur environnement économique en équilibrant les rapports entre les producteurs et les consommateurs à travers des rapports de prix plus équilibrés, mais aussi en améliorant l'accès à certains facteurs de production et à des technologies mieux adaptées au contexte de production.

La période ouverte par la révolution offre une occasion unique pour remettre en cause les fondements du modèle et pour mettre en place une politique de développement agricole et rural qui soit plus équilibrée en faveur des producteurs agricoles et qui soit inclusive de la majorité des agriculteurs et notamment de l'agriculture familiale.

Cela devrait se faire dans le cadre d'un contrat de l'ensemble de la société avec le monde rural pour définir le type d'agriculture que la société souhaite promouvoir et le prix que les consommateurs sont prêts à payer pour le promouvoir.

Deux voies s'offrent alors pour mettre en place ce modèle :

- celle de la réforme qui cherche à corriger le modèle en place et à encourager les transferts vers le monde rural ;
- celle qui prône la sortie de ce modèle et la recherche d'un nouveau modèle qui prend en compte les contraintes actuelles et les perspectives de dégradation de l'environnement économique et naturel.

En effet, malgré les dérives du modèle, des marges de correction existent encore dans le cadre d'une économie libérale régulée et des progrès de productivité sont encore possibles.

Mais, conscients que ces marges resteront insuffisantes et que des transferts sont nécessaires, les promoteurs de cette voie cherchent à promouvoir des transferts sous forme de paiement des services environnementaux en mettant en avant la multifonctionnalité de l'agriculture. Cette politique serait alors centrée sur la prise en compte des multiples services fournis par l'agriculture et sur un développement territorial qui rende aux régions et aux communautés locales la maîtrise de leur développement dans une vision globale de développement au niveau national.

Toutefois, au-delà des tentatives de réformer la politique et d'apporter des corrections au modèle en place, les défis auxquels devrait faire face l'agriculture tunisienne nécessitent l'adoption d'un nouveau modèle de développement agricole et rural qui rompe avec les schémas traditionnels. En effet, les changements à l'œuvre au niveau climatique[6], mais aussi sur les marchés internationaux[7] risquent à court terme de mettre la Tunisie en difficulté au niveau de la sécurité et encore plus de celui de la souveraineté alimentaire. Le modèle devrait remettre la question de l'agriculture au centre de la problématique de développement, tout en veillant à la diversification des économies des régions qui sont restées à dominante agricole et rurale.

La révolution tunisienne a mis à nu, entre autres, les limites du modèle de développement qui met l'agriculture au service du développement des autres secteurs de l'économie et de l'insertion de l'économie tunisienne dans la division internationale du travail. Ce modèle a institutionnalisé une économie de prélèvement au détriment du secteur agricole et du monde rural et a favorisé le consommateur par rapport aux producteurs agricoles. Le soulèvement des populations rurales montre le refus de ce modèle par ces derniers et leur incapacité de faire face à ces dérives selon les mécanismes traditionnels basés sur la mobilisation des ressources naturelles et sur la souplesse de l'économie familiale.

La période de transition que connaît la Tunisie n'a pas donné lieu à une prise en compte des revendications des ruraux et à une revalorisation du rôle de l'agriculture dans l'économie, notamment celle des régions à dominante agricole et rurale. Ainsi, lors des élections de la constituante du 23 octobre 2011, le taux d'abstention des ruraux a été plus important qu'en milieu urbain, pas uniquement pour des raisons de logistique, mais probablement du fait du manque de prise en compte de leur attente par les programmes des partis politiques.

D'ailleurs, depuis l'accession des islamistes au pouvoir, le monde rural est en ébullition, avec des mouvements de revendication qui mettent en avant les attentes des ruraux dans cette phase et leur volonté d'être associés à la prise de décision et aux choix en termes de modèle de développement et au-delà des modalités de partage des fruits de la croissance. Ne pas répondre à ces attentes risque de faire monter la pression et de conduire la Tunisie à une nouvelle révolte qui risque de ne pas être cette fois-ci aussi pacifique que la révolution du 17 décembre[8].

Références

Abaab A., Elloumi M. 1996. L'agriculture tunisienne : de l'ajustement au défi de la mondialisation. In : Elloumi M. (ed.). *Politiques agricoles et stratégies paysannes au Maghreb et en Méditerranée Occidentale*. Tunis : ALIF les Editions de la Méditerranée. p. 114-145. (Recherches sur le Maghreb Contemporain).

Ben Said M., Coste J., Elloumi M., Ribier V., Rolland J.P., Thabet B. 2011. *Actualisation concertée de la politique agricole : orientations pour un nouvel agenda agricole tunisien*. Tunis : Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, Les Berges du Lac : AFD. 110 p. [Consulté en octobre 2014]. http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PAYS/TUNISIE/Publication%20Tunisie/Tunisie-POLAGRI_2ieme_edition.pdf

Elloumi M. 2006. *Le nouveau dualisme de l'agriculture tunisienne et les impacts attendus de l'ouverture des marchés agricoles*. Séminaire ACRALENOS II : La libéralisation commerciale agricole et les pays en développement : des effets attendus aux impacts effectifs, CEPAL, Santiago de Chili, 9-11 novembre 2006.

Elloumi M. 2007. Agriculture et monde rural tunisiens dans le contexte de la mondialisation. *Revue Tunisienne des Sciences Sociales,* vol. 44, n. 134. p. 117-163.

Elloumi M., Selmi S., Zalbet L. 2011. Importance économique et mutation des systèmes de production ovins en Tunisie. In : Khlij E., Ben Hamouda M., Gabiña D. (eds.). *Mutations des systèmes d'élevage des ovins et perspectives de leur durabilité.* Zaragoza (Espagne) : CIHEAM / IRESA / OEP p. 11-21. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 97). Séminaire international sur les Mutations des Systèmes d'Elevage des Ovins et Perspectives de leur Durabilité, 2008/10/22-23, Hammamet (Tunisie). [Consulté en octobre 2014]. http://om.ciheam.org/option.php?IDOM=398

Hassini H. 2010. Les stratégies des exploitations agricoles de la communauté de Zogmar (Sidi Bouzid) face à l'augmentation des prix et aux changements climatiques. Mémoire de fin d'études : ESA Mograne.

Jouili M. 2008. Ajustement structurel, mondialisation et agriculture familiale en Tunisie. Thèse (Dr. d'Université) : Université de Montpellier 1, Montpellier (France). 557 p.

Jouili M., Kahouli I., Elloumi M. 2014. Appropriation des ressources hydrauliques et processus d'exclusion dans la région de Sidi Bouzid (Tunisie centrale). *Etudes rurales*, n. 192. p. 117-134. [Consulté en octobre 2014]. www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2013-2-page-117.htm.

Sethom H. 1992. *Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie.* Tunis : Cérès Production. 393 p.

Notes

[1] Après la révolution, les données de l'Institut National de la Statistique (INS) ont été revues et corrigées en prenant en considération un seuil plus réaliste de la pauvreté. Ainsi le taux de pauvreté a été estimé aux environs de 11 % en tenant compte de la population qui était considérée comme n'étant pas dans la pauvreté absolue, mais qui constituait la population vulnérable. De son côté, le ministère des Affaires sociales a estimé pour sa part le taux de pauvreté à environ 24 % de la population, ce qui constitue une estimation relativement élevée, à rapprocher du nombre de familles pauvres bénéficiant de l'aide directe de l'Etat et qui sont de l'ordre de 200 000 ménages, soit environ 1 000 000 de personnes (10 % de la population totale).

[2] Il nous semble que la seule période qui peut être considérée comme relativement favorable au secteur agricole est celle qui correspond au VIème Plan (1982-1986) ; elle s'est caractérisée par une politique de prix favorable aux produits agricoles, une politique de développement rural et agricole assez active avec des transferts importants vers le monde rural… Cette politique a été remise en cause à la suite de la dégradation des finances publiques et surtout par l'imposition d'un PAS par les institutions financières internationales (cf. Abaab et Elloumi, 1996).

[3] Nous n'avons pas abordé ces formes de régulation ou d'adaptation et notamment celles qui relèvent des formes d'organisation des producteurs. C'est le cas par exemple des Coopératives de services agricoles qui à travers leurs activités de soutien et d'encadrement de leurs adhérents les aident à surmonter les difficultés qui découlent de l'augmentation des prix des aliments de bétail ou de celui de certains services à travers l'amélioration de leur capacité de négociation etc.

[4] Pour le biais urbain dans les politiques de développement agricole en Tunisie, voir l'ouvrage de référence de Hafedh Sthom (1992).

[5] Au niveau du système d'exploitation-ménage et en prenant en considération leurs impacts sur la reproduction de l'exploitation, les formes d'adaptation peuvent être classées en deux catégories :

– Une "adaptation faible" : dans laquelle la réponse se fait par la décapitalisation (vente de cheptel reproducteur, mise en location ou en association des terres), ce qui entraîne une baisse des capacités productives de l'exploitation et donc l'impossibilité de mettre à profit les périodes favorable.

– Une "adaptation forte" : dans laquelle la régulation se fait par la mise en valeur des phases favorables pour faire face aux périodes les plus difficiles et permettant ainsi une accumulation de l'appareil de production. Elle se base le plus souvent par le biais de sources de revenu extra-agricole (Elloumi, Gara, Soler, 1991)

[6] L'Afrique du Nord ferait partie des zones dont l'impact du changement climatique serait le plus négatif avec à la fois des hausses des températures moyennes, des baisses des précipitations et une augmentation de la fréquence des extrêmes (sécheresses et inondations).

[7] Les marchés internationaux des produits agricoles se caractérisent de plus en plus par la volatilité forte des prix, une tendance durable à la hausse des prix des matières premières et une forte concurrence sur les produits pour lesquels la Tunisie avait un avantage comparatif naturel : dattes et huile d'olive.

[8] Ce texte a été écrit bien avant la mise en place d'un gouvernement de technocrates en janvier 2014. Toutefois jusqu'en mai 2014, aucune décision d'importance n'a été prise en faveur du secteur agricole qui fait toujours figure de parent pauvre de la politique économique du pays.

Annexes

Appels à communication

2011 et 2013

Cargèse 2011 : L'accaparement du foncier agricole et pastoral en Méditerranée : un défi pour les communautés locales et les agro-écosystèmes

Le phénomène de l'accaparement foncier est revenu à l'ordre du jour des chercheurs et ONG para-agricoles à la suite d'un mouvement récent d'achat de foncier rural par des entreprises privées et des investisseurs institutionnels dans les pays du Sud. Ce mouvement fait l'objet de tentatives d'encadrement éthique pour contrarier ses effets négatifs pour le développement local mais il reste soutenu par les investisseurs en vue (parmi lesquels on peut citer la fondation Bill Gates). Ces investissements sont compris à la fois comme une extension mondiale de faim d'espace née des nouveaux besoins alimentaires, énergétiques et écologiques des pays en développement. Ils se présentent également comme une réponse à la sous-capitalisation de l'agriculture des pays du sud. Toutefois, cet accaparement de terres rurales ne se limite ni à une problématique Nord Sud ni à une question de développement agricole. Elle correspond également à un mouvement d'investissements « domestiques » dans l'espace rural de capitaux extérieurs. Nous pouvons ainsi ranger au rang de ces expériences, les banques d'actifs naturels, voire les mesures compensatoires qui se mettent en place actuellement. A la grande différence des investissements capitalistes que les campagnes ont connus sous diverses formes dans le monde par le passé (investissements bourgeois de l'Europe occidental aux temps modernes ou investissements coloniaux) ce mouvement s'étend largement aux activités non agricoles consommatrices d'espace : constructions touristiques, aménagements divers, production d'énergie, protection de l'environnement. Situé à la charnière Nord Sud, dans une zone écologique et géopolitique à enjeux, le monde méditerranéen est une zone test pour faire le point sur les mécanismes, les déterminants et les conséquences de cet accaparement foncier et pour faire des propositions de réponse afin de conforter les dynamiques locales d'organisation foncière.

L'objectif du séminaire 2011 est de faire la synthèse de l'état actuel des connaissances et de proposer de nouvelles lignes de recherches en partant des questions et objectifs suivants :

- Recouvrer la diversité du phénomène en zone méditerranéenne.
- Souligner l'efficacité des agro-écosystèmes à structure foncière familiale pour répondre aux défis écologique, énergétique et alimentaire.
- Situer le renouveau des enjeux fonciers liés aux terres collectives que l'accaparement foncier suscite.
- Analyser spécifiquement la conséquence de l'émergence d'un marché des droits environnementaux (piège à carbone, compensations) dans ce phénomène.

Montpellier 2013 : Configurations foncières contractuelles et actions publiques en Méditerranée

On constate un ensemble de changements dans les modes d'intervention de la puissance publique affectant de façon directe et indirecte les modalités d'appropriation des terres et de l'eau en Méditerranée aux échelles nationale et internationale. Parallèlement à l'action publique, des stratégies individuelles ou collectives sont développés par les populations rurales pour s'aménager et sécuriser leurs droits sur les ressources. Ces tendances ne sont évidemment pas indépendantes les unes des autres. Il y a de fait un jeu de relation qui va de l'informel à l'institutionnalisation, dont certains travaux empiriques rendent compte et qu'il est nécessaire d'interpréter, d'analyser et de conceptualiser.

En particulier, les mesures et dispositions foncières contenues dans les politiques publiques agricoles ont favorisé des comportements et des stratégies d'acteurs qui ont engendré de nouvelles configurations contractuelles dans les modes d'accès aux ressources. Lorsque l'action publique est déficiente, des groupes se sont organisés selon des alliances stratégiques ou des coalitions, lesquelles ont fait pression et ont parfois contraints l'action publique au changement, l'enjeu étant le contrôle de l'accès à la terre et à l'eau. Par ailleurs, les dynamiques de marché (terre, produits agricoles et service) conjuguées aux politiques libérales mises en œuvre dans la majorité des pays du sud et de l'est de la Méditerranée favorisent l'ascension de nouveaux acteurs, aujourd'hui candidats et concurrents des populations agricoles et rurales dans la course aux terres et à l'eau. De nouveaux rapports de force sont créés et de nouvelles relations se tissent entre la ville et la campagne. L'emprise des villes sur les campagnes notamment, s'exerce de façon plus vigoureuse.

Ces évolutions ont engendré des conflits, et des stratégies publiques et privées, sources potentielles de conflits dans les campagnes.

Parfois, les conflits générés ont été tels que l'action publique a été fortement contestée et remise en cause sur le plan politique. L'occupation des terres et la destruction d'infrastructures par les communautés rurales après la révolution tunisienne en est une illustration remarquable.

Ce nouveau séminaire de Foncimed vise en particulier à analyser ces dynamiques foncières en termes de stratégies d'acteurs, de politiques publiques et de nouvelles formes sociales d'agriculture ainsi que les risques environnementaux qui les accompagnent et qui sont mis en évidence dans de nombreuses recherches empiriques. Il prolongera ainsi la réflexion engagée en 2011, centrée sur les modes d'accaparement des terres en Méditerranée. Les contributions attendues devraient éclairer la compréhension de ces dynamiques dans une perspective interdisciplinaire. Les travaux empiriques seront acceptés dès lors qu'ils affichent une portée générale, soit au plan méthodologique, soit au plan de leurs résultats.

CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes

International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

Conseil d'Administration / Governing Board

Président / President: Masum BURAK

Délégués des Pays Membres / Member Countries Delegates

Albanie / Albania: Vigan DERVISHI
Algérie / Algeria: Louardi GUEZLANE
Egypte / Egypt: Ayman ABOU HADID
Espagne / Spain: Sebastian FRAILE AREVALO
France: Marie-Hélène LE HENAFF
Grèce / Greece: Alkinoos NIKOLAIDIS
Italie / Italy: Gianni BONINI
Liban / Lebanon: Mouïn HAMZE
Malte / Malta: Salvino BUSUTTIL
Maroc / Morocco: Mohammed SADIKI
Portugal: Nuno FIGUEIRA BOAVIDA CANADA
Tunisie / Tunisia: Mohamed Aziz DARGHOUTH
Turquie / Turkey: Nevzat BIRISIK

Comité Scientifique Consultatif / Advisory Scientific Committee

Président / Chairman: Masum BURAK (Ministry of Agriculture and Rural Affairs - TURKEY)

Membres / Members

Felice ADINOLFI (faculté de médecine vétérinaire, université de Bologne, Italie)
Louis F. CASSAR (institute of Earth Systems, university of Malte)
Tatjana DISHNICA (Agricultural University of Tirana, Albanie)
Bernard PECQUEUR (France)
Mongi SGHAIER (Institut des Régions Arides, Médenine, Tunisie)
Malika Fadila HAMANA KORICHI (Ministère de l'Agriculture et du développement rural, Algérie)
Nahla HWALLA (American University of Beirut, Liban)

OPTIONS
méditerranéennes

SERIE B : Etudes et Recherches
2015 - Numéro 72

Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles :

regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Editeurs scientifiques :
Vianey G., Requier-Desjardins M. et Paoli J.C.

Cette publication d'Options Méditerranéennes (OM) réunit les travaux du réseau Foncimed présentés au séminaire de Cargèse d'octobre 2011 et de Montpellier de juillet 2013. Foncimed est un réseau méditerranéen pluridisciplinaire et interinstitutionnel d'échanges et de comparaisons d'expériences sur la question foncière. Il fonctionne depuis 2007 animé conjointement par le CIHEAM-IAMM et l'INRA-SAD.
Le réseau Foncimed ambitionne de nourrir le partage d'expériences multidisciplinaires, de croiser le monde scientifique et celui du développement, de produire des études collaboratives et comparatives sur les changements d'usages des terres et de l'eau et les politiques de gestion des ressources naturelles (sol et eau) dans la région méditerranéenne. C'est un lieu d'échange entre chercheurs et praticiens, sur les expériences, les études, les méthodes et les résultats de recherches portant sur la question foncière, et plus spécifiquement pour la période 2011-2013 sur les modes de gouvernance (institutions, règles d'accès, régulation des conflits d'usage) des ressources naturelles (terres et eau) en Méditerranée. Les objectifs spécifiques (2011-13) sont les suivants :

- Echanges de savoir sur les modes de gouvernance et les usages des ressources naturelles
- Améliorer les approches développées par le réseau et promouvoir les études et la recherche dans le réseau
- Faire le suivi des politiques et des actions qui ont un impact sur les changements d'usages des terres et sur leur dynamique
- Appuyer la décision publique.

Publications du réseau Foncimed depuis 2007

Elloumi M., Jouve A.-M., Napoleone C., Paoli J.-C. (eds.). Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée, Options Méditerranéennes, 66, 2011 suite au séminaire d'Antalya en 2008

CD-Rom : Manuel didactique « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles » suite à l'école-chercheurs de Gabès et au cours spécialisé de Tataouine en 2009.

Ben Saad A., Elloumi M., Jouve A.-M., Napoleone C., Paoli J.-C., Sghaier M. (eds). Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles, Revue des Régions Arides, n°30/2013 ISSN-7956 suite aux travaux de Gabès et de Tataouine (Tunisie) en 2009.

Prix : 53 Euros

CIHEAM
www.ciheam.org

ISBN: 2-85352-535-X
ISSN: 1016-1228

OPTIONS méditerranéennes
OPTIONS méditerranéennes
CIHEAM
Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

2015
B 72