

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

Bernard C., Crouteix O., Lerin F., López R., Proko A.

in

Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Accapement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72

2015

pages 81-95

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00007133>

To cite this article / Pour citer cet article

Bernard C., Crouteix O., Lerin F., López R., Proko A. **Albanie : les dédales de la réforme foncière post-communiste. Une approche par le terrain.** In : Vianey G. (ed.), Requier-Desjardins M. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Accapement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens.* Montpellier : CIHEAM, 2015. p. 81-95 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 72)



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

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 Montpellier

(**) 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 XX^{ème} 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 *çiflligs*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 gouvernement 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 reconnaît 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 allouées 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 l'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 forestier*, 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 redéploie 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 *Décision 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 finganés). 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.

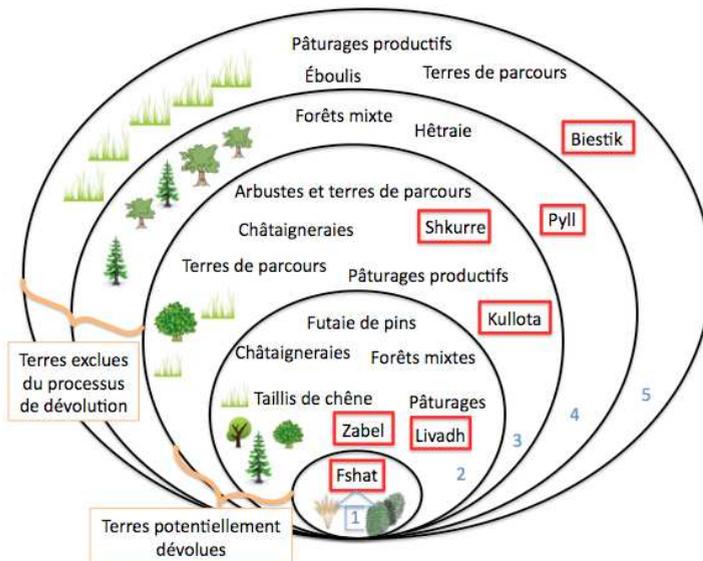
Plusieurs zones d'espaces-ressources sont donc identifiables en fonction des usages possibles. Ce zonage s'organise en cercles concentriques autour du village (*Fshat*), composé

des maisons (*Shtëpia*), 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 commons, 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 *mouldards*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 chânaie - 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)

	<i>Bien public</i>	<i>Bien commun (CPR)</i>	<i>Bien Club</i>	<i>Propriété fonctionnelle</i>	<i>Bien privé</i>
<i>Degrés de maîtrise</i> <i>Niveaux de collectifs</i>	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 <i>harli</i> et les terres appartenant aux différents <i>fis</i>	Zone de cueillette PAM Ouvert à tout le village, sur les territoires de <i>harli</i> , Zone de collecte de bois de chauffage Ouvert à tout le village, sur les territoires de <i>harli</i> , pour un usage personnel		
Exter-Interne			Zone de pâturage productif Toute l'année, pâturage possible sur les territoires de <i>fis</i> mais au printemps, la fauche du fourrage est divisé par clan	Zone de collecte de bois de chauffage Sur les territoires de <i>fis</i> : usage commercial possible	
Interne			Zone de collecte de bois chauffage Sur les territoires de <i>fis</i> , 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'entrecroisent. 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 paraît 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. *Unasylyva*, 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 intégré 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/C1970319.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 improve 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*, avril 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 development 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/Pnadc273.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;auiast=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 Development 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 foin (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.

