

MANUEL

Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles

Anne-Marie Jouve, coordinatrice
Abdallah Ben Saad,
Claude Napoléone,
Jean-Christophe Paoli

Valorisation des communications de l'école-chercheurs de
Gabès (16-20 novembre 2009) et du cours spécialisé de
Tataouine (21-25 novembre 2009), organisés
dans le cadre du réseau FONCIMED
avec le concours financier de l'AFD

Juin 2010

SOMMAIRE

Introduction

Présentation de l'école-chercheurs et du cours spécialisé, réalisés dans le cadre du réseau FONCIMED

Liste des conférenciers

Première partie. Gouvernance foncière et environnement

- 1.1. Gouvernance publique et propriété privée des ressources naturelles (*H. Jacobs*)
- 1.2. Brève histoire des théories de la rente foncière : des rentes de fertilité à la rente de qualité territoriale (*O. Bessaoud & M. Réquier-Desjardins*)
- 1.3. Elinor Ostrom et le champ de recherche des « Commons » (*S. Allain*)
- 1.4. Analyse économique de la gestion publique des ressources foncières (*J.-S. Ay & C. Napoléone*)
- 1.5. Agriculture, ressources naturelles et régulation du foncier dans le Nord-Ouest français : regards croisés entre économie, droit, agronomie et écologie du paysage (*M. Pech, C. Thenail & J. Baudry*)
- 1.6. Observatoires et systèmes d'information (*M. Sghaier*)

Deuxième partie. Les évolutions du foncier et des ressources naturelles dans les pays méditerranéens

- 2.1. La gouvernance du système foncier tunisien (*F. Moussa*)
- 2.2. Litigiosité en matière foncière et précédent colonial en Algérie (*N. Marouf*)
- 2.3. La modernisation inachevée des agricultures méditerranéennes. Le handicap des structures foncières (*A.-M. Jouve*)
- 2.4. Les changements des modes de gouvernance comme réponse à la tension sur les ressources naturelles (*M. Elloumi*)

Troisième partie. Etude d'un système oasien.

- 3.1. Les enjeux de l'agriculture oasisienne dans le contexte du désengagement de l'État (*A. Ben Saad*)
- 3.2. Interdépendance entre gestion du foncier et problèmes environnementaux : étude de cas oasien à Gabès. Document de travail préparatoire aux Travaux pratiques (*J.-C. Paoli & Y. Kato*)
- 3.3. Organisation des Travaux pratiques. Méthode et principaux résultats (*J.-C. Paoli*)

3.4. Travaux de groupes

- Atelier Foncier / Urbanisation
- Atelier Gestion de l'eau
- Atelier Politique agricole / Environnement

Quatrième partie. Gestion des parcours collectifs

4.1. Gestion des terres collectives au Maghreb. Impacts socio-environnementaux de la privatisation. (*A. Bourbouze & A. Ben Saad*)

4.2. Gouvernance locale pour une gestion durable des ressources naturelles en zones de montagne : cas du Projet MEDA Khénifra (Maroc) (*S. Bel Mokthar*).

4.3. Gestion intégrée des parcours du Moyen Atlas : cas des parcours de Timhadite (Maroc) (*A. Fatni*)

Cinquième partie. Conflits liés aux ressources naturelles

5.1. Conflits d'espace et gouvernance foncière : méthodologie d'approche et enseignements du contentieux lié à la loi Littoral en Corse (*J.-C. Paoli & R. Melot*)

5.2. Gestion des conflits d'usage de l'arganeraie du Souss (Maroc) : une nécessité pour un développement durable du territoire (*M. Chamich & A.-M. Jouve*)

5.3. L'eau d'irrigation au Maroc : entre pratiques et action publique (*Z. Kadiri*)

5.4. Analyse des conflits dans les exploitations agricoles collectives en Algérie. (*F. Bouchaib*)

5.5. Autochtones et nouveaux résidents dans les zones agricoles périurbaines : représentations sociales, pratiques et nouveaux enjeux fonciers. Le cas de la plaine littorale de Corinthe (Grèce). (*T. Anthopoulou*)

5.6. Les zones agricoles protégées en France : faire de l'espace agricole une ressource territoriale ? (*G. Vianey*)

Annexes

INTRODUCTION

FONCIMED, réseau d'échanges, d'enseignement et de recherches sur la question foncière en Méditerranée

Le réseau FONCIMED, méditerranéen pluridisciplinaire et inter-institutionnel, s'est constitué en 2007, à l'initiative du CIHEAM-IAMM et de l'INRA-SAD, autour de quatre thématiques :

- Les processus de formation de l'objet "foncier" (caractéristiques internes, valeur...);
- Les déterminants socio-spatiaux des marchés fonciers ;
- Les modes de régulation des échanges fonciers et de l'occupation du sol ;
- La modélisation des processus socio-spatiaux d'usage des sols.

Ce réseau a pour vocation de devenir un lieu d'échanges entre chercheurs et praticiens, sur les expériences, les études, les méthodes et les résultats de recherches portant sur l'analyse de la question foncière en Méditerranée. Le réseau FONCIMED est ouvert, sans exclusive de discipline, à tous les chercheurs et les acteurs de terrains souhaitant y participer.

Le réseau FONCIMED s'est constitué à partir d'un réseau déjà existant du CIHEAM-IAMM (le réseau MODAM – Modernisation des Agricultures Méditerranéennes) qui a conduit des travaux de recherche comparée et a organisé des formations depuis 1993. Le réseau MODAM a regroupé une trentaine de chercheurs de onze pays méditerranéens : Albanie, Algérie, Espagne, Égypte, France, Grèce, Italie, Maroc, Roumanie, Tunisie, Turquie.

Pendant les années 2007, 2008, 2009, l'animation du réseau a été assumée collégalement par Anne Marie Jouve (CIHEAM-IAMM ; jouve@iamm.fr), Claude Napoléone (INRA SAD Avignon ; cnapoleone@avignon.inra.fr) et Jean Christophe Paoli (INRA SAD Corte ; paoli@corte.inra.fr).

La vie du réseau est structurée par un séminaire annuel, organisé par roulement dans une des implantations géographiques des participants.

Le réseau FONCIMED a également pour vocation de porter des actions plus appliquées dans la mesure où le portage collectif assuré par le réseau présente un avantage comparatif. Des actions spécifiques de formations et de publications collectives ont déjà été réalisées ou sont en cours de réalisation.

- La première rencontre de mise en œuvre du réseau FONCIMED a eu lieu les 10 et 11 septembre 2007 à l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, rassemblant une vingtaine de chercheurs de huit pays méditerranéens (Albanie, Algérie, France, Grèce, Italie, Kosovo, Portugal, Tunisie, Turquie). Sept communications ont été présentées.

- La deuxième rencontre a été organisée par le Centre de recherches économiques des pays méditerranéens à l'Université Akdéniz, à Antalya, du 9 au 11 octobre 2008. Réunissant une vingtaine de participants de neuf pays méditerranéens - chercheurs, doctorants et praticiens, travaillant sur la question foncière avec des approches disciplinaires différentes (économie, géographie, sociologie, agronomie) -, cette rencontre a permis des échanges

fructueux sur la mise en œuvre des politiques foncières rurales et urbaines des pays méditerranéens, à partir des résultats d'une enquête menée sur la régulation foncière dans neuf pays (Tunisie, Maroc, Algérie, Italie, Grèce, Portugal, France, Turquie, Albanie) et des douze communications originales présentées dans trois ateliers.

- **La 3^e rencontre du réseau FONCIMED a eu lieu du 16 au 25 novembre 2009**, réunissant 17 participants de six pays. Elle a été marquée par deux formations, organisées sur la thématique « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles », en Tunisie, par le CIHEAM-IAMM, l'INRA-France et l'IRA de Médenine (Tunisie), avec le soutien de l'AFD (France) et de l'Ambassade de France à Tunis que nous remercions beaucoup :

- ▶ une école-chercheur du 16 au 20 novembre 2009 à Gabès ;
- ▶ un cours spécialisé du 21 au 25 novembre 2009 à Tataouine.

Ces formations ont permis des rencontres fructueuses, intéressantes et cordiales qui doivent beaucoup aux organisateurs tunisiens de l'IRA de Médenine, à la forte implication des intervenants et des participants. Elles seront valorisées par l'élaboration de ce manuel pédagogique et la publication des actes par l'IRA de Médenine.

FORMATIONS « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles », Tunisie, 16-25 Novembre 2009

▶ École-chercheurs, du 16 au 20 novembre 2009 à Gabès.

Délocalisée pour la première fois hors de France et dans un pays du Sud, cette école-chercheurs a été suivie par 26 participants (11 Français, 11 Tunisiens, 3 Algériens, 1 Turque).

Le programme a été structuré en trois parties : 1/ Clarification des notions théoriques (gouvernance, droits de propriété) ; 2/ Analyses des dynamiques des ressources naturelles ; 3/ Travaux pratiques portant sur l'étude du système oasien de Gabès, avec l'objectif d'apporter une contribution à l'élaboration du "Plan d'action pour un développement durable des oasis de Gabès : PADOG".

(Annexes 1, 2 et 3 : Programme EC et listes des participants et des intervenants EC).

L'évaluation a fait ressortir :

- Des points forts :
 - Formation inter-institutionnelle, interdisciplinaire et transnationale qui a constitué une bonne expérience de dialogue entre disciplines (droit, économie, agronomie, sociologie, écologie...etc.) et de coopération entre les deux rives de la Méditerranée ;
 - Dialogue inter-générationnel entre chercheurs confirmés et jeunes doctorants ;
 - Séminaire plus riche qu'une école-chercheur traditionnelle, notamment grâce à la diversité du public ;
 - Expérience de terrain – analyse du système oasien de Gabès - intéressante et productive (travaux d'ateliers) ;
 - Bon dosage entre la clarification des concepts et les travaux d'ateliers ;
 - Forte participation des participants et des intervenants sur la durée de la formation.

□ Des points à améliorer :

- Disposer des documents avant les exposés ;
- Avoir plus d'informations avant l'expertise de terrain (menée sur un temps très court).
- Prévoir l'intervention d'un rapporteur après chaque orateur pour résoudre les problèmes de langue.

► **Cours spécialisé, du 21 au 25 novembre 2009 à Tataouine**

Ce cours davantage destiné aux professionnels a été suivi par 19 participants (9 Tunisiens, 4 Marocains, 3 Algériens, 1 Libanais, 1 Grecque, 1 Française).

Le programme a comporté une sortie de terrain et il a alterné les cours théoriques et les exposés des stagiaires sur leur propre expérience. Il s'est focalisé principalement sur la gestion des terres collectives pastorales et les stratégies des acteurs.

(Annexes 4, 5 et 6 : Programme CS et listes des participants et des intervenants CS).

Une évaluation formelle a eu lieu à partir d'un questionnaire, complétée par un tour de table.

□ Les points forts :

- Échanges d'expériences et dimension forte comparative (présentation d'études de cas et débats) ; les discussions ont été très animées et intéressantes ;
- Dialogue entre chercheurs et professionnels ;
- Pluridisciplinarité et diversité des axes de recherche ;
- Bon équilibre entre apports théoriques et études de cas ;
- Sortie de terrain en deux groupes (parcours et petit périmètre public irrigué).

□ Points à améliorer :

- Cours trop condensé (durée insuffisante) ; temps réservé aux débats insuffisant ;
- Sortie de terrain, insuffisamment valorisée par les stagiaires ;
- L'équipe des formateurs n'est pas restée groupée sur la période du cours.

Ce manuel publie les textes des conférenciers (formateurs et participants) des deux formations, école-chercheurs et cours spécialisé, qui ont été regroupés et structurés en cinq parties :

1. Gouvernance foncière et environnement ;
2. Les évolutions du foncier et des ressources naturelles dans les pays méditerranéens ;
3. Étude d'un système oasien
4. Étude d'aménagement de parcours collectifs ;
5. Étude des conflits liés aux ressources naturelles.

LISTE DES CONFÉRENCIERS

Allain Sophie	INRA – UMR SADAPT Paris (France)
Anthopoulou Théodosia	U. Pantéion Athènes (Grèce)
Ay Jean-Sauveur	INRA – UMR 1041 CESAER Dijon (France)
Baudry Jacques	INRA - UPR SAD-Paysage Rennes (France)
Bel Mokthar Siham	Ministère Agriculture & Pêche maritime Rabat (Maroc)
Ben Saad Abdallah	IRA Médenine (Tunisie)
Bessaoud Omar	CIHEAM-IAMM – UMR MOÏSA Montpellier (France)
Bouchaib Fawzi	U. Blida (Algérie)
Bourbouze Alain	CIHEAM-IAM Montpellier (France)
Chamich Mohamed	ENFA – UMR Dynamiques rurales Toulouse (France)
Elloumi Mohamed	INRAT Tunis (Tunisie)
Fatni Abderrahmane	Direction provinciale de l’agriculture Ifrane (Maroc)
Ferchichi Wahid	Fac. Sc. Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis (Tunisie)
Jacobs Harvey	U. Wisconsin – Madison (USA)
Jouve Anne-Marie	CIHEAM-IAMM – UMR MOÏSA Montpellier (France)
Kadiri Zakaria	U. Aix en Provence – UMR G-eau Montpellier (France)
Kato Yugi	INRA-Lrde Corte (France)
Marouf Nadir	U. d’Amiens (France)
Melot Romain	INRA-Sadapt Paris (France)
Moussa Fadhel	Fac. Sc. Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis (Tunisie)
Napoléone Claude	INRA-SAD Écodéveloppement Avignon (France)
Paoli Jean-Christophe	INRA-Lrde Corte (France)
Pech Michel	INRA – UMR SMART Rennes (France)
Réquier-Desjardins Mélanie	CIHEAM-IAMM – UMR MOÏSA Montpellier (France)
Sghaier Mongi	IRA Médenine (Tunisie)
Thenail Claudine	INRA - UPR SAD-Paysage Rennes (France)
Vianey Gisèle	Experte géographe (France)

PREMIÈRE PARTIE
GOVERNANCE FONCIÈRE ET ENVIRONNEMENT

1.1.

Gouvernance Publique et Propriété Privée des Ressources Naturelles

Prof. Harvey M. Jacobs, Ph.D.

Department of Urban and Regional Planning, and
Gaylord Nelson Institute for Environmental Studies
University of Wisconsin-Madison, USA

Preamble

There is a period of history in which there is intense focus upon and interest in private property rights in land and natural resources. Why? Private property is believed to have the potential to address many social and economic problems.

In this paper I explore:

- 1 – why this focus and interest has come about ;
- 2 – the rationale(s) for private property as a solution to a set of social and economic problems ;
- 3 – a core critique of private property and private decision making for sustainable natural resource management ;
- 4 – how this critique is compounded by the composition of private property and what are recognized as the unique features of land.

I close by offering some observations and speculations on the past and the future of this area of law, public policy and social innovation.

A Global Focus on Private Property

Private property is a social and legal institution that has a long history across many cultures and legal systems (Schlatter 1951). It has come into contemporary focus because of the changing nature of the global political economy.

The fall of the Berlin Wall in the late 1980s and the dissolution of the Soviet Union in the early 1990s are what most obviously contributed to the new global interest in private property. When the Wall came down and the Soviet Union broke apart some prominent social commentators suggested that the grand social debates of the twentieth century were finished (Fukuyama 1989). According to this analysis, the twentieth century social, political and economic debates had an east-west structure focused on the relative merits of conflicting macro political-economies – socialism versus capitalism, communism versus democracy. From the perspective of the early 1990s, the new era (post Berlin Wall, post Soviet Union) would be one in which only one set of ideas would prevail: capitalism and democracy.¹

The new countries of central and eastern Europe and the former Soviet Union as well as other countries which were undergoing their own, independent political changes (such as South

¹ Huntington's (1997) notion of a "clash of civilizations" is an alternate concept to the one advanced by Fukuyama (1989).

Africa) began asking themselves and others how to become more integral to the global community. How does a country acquire the economic standing of the advanced developed countries? How does a country acquire the political legitimacy of the advanced developed countries? How does a country acquire capitalism and democracy? These became among the most pressing sets of questions of the late twentieth century.

For reasons that are explored in more depth below, an answer centered on private property. For theoretical and applied reasons private property was understood as the literal key to a market-based capitalist economy, and likewise private property was central to democratic political structures.

Over the last two decades developing and transition countries around the world have, with the counsel of the multi-lateral and bi-lateral international aid agencies, moved to introduce the social and legal institutions of private property (Deininger 2003). This tendency has been further aided by advocacy suggesting that the creation of private property is *the* central variable to alleviation of poverty in developing countries (DeSoto 2000). In this same period there has been a rejuvenation of the social and legal debate about private property in the United States (Jacobs 1998, 1999, 2009c). And in Europe, decades-old institutional arrangements that have structured the relationship of the individual to the state over the scope of private property, have, I have recently argued, begun to shift significantly (Jacobs 2008a, 2008b, 2009a).

In the last few years the extent and substance of this trend has become clear. In few countries of the world is private property not a topic of public policy and social debate. For example, two of the few remaining communist-led countries in the world have moved to embrace private property. In the spring of 2007 China made international news through its revision of national laws which established the conditions for the ownership of private property in housing, and in spring 2008 Cuba introduced laws which would also allow the private ownership of houses (Anonymous 2008).²

All told, this has led to heightened global discussion about private property and property rights. Legal scholars are noting a “global debate over constitutional property” (Alexander 2006). And some suggest that the extent of private property rights serves as a reliable indicator of both economic strength and political freedom, leading to global rankings of private property rights robustness (Bethell 1998, Thallam 2008).

The Rationale for Private Property

Democracy and market economies are ideas that have existed for millennia. Yet democracy as a form of governance and market economies as capitalism transformed from ideas into social realities in the 17th and 18th centuries. Why? One theory has to do with the so-called age of discovery. In the period prior to the west’s “discovery” of the Americas and sea routes to Asia life in Europe was characterized by a population with access to limited natural resources. In this situation, it could be argued that a more centralized and autocratic form of governance and resource allocation made sense. If there were limited resources and a steady or growing population it was critical that resources not be wasted, so that there was access to minimal resources by all. The age of discovery and exploration changed all this. A literal explosion of resources such as gold, silver, fur, timber, and land transformed the economic and social reality of Europe. Life was no longer characterized by constraint, but instead by unexpected and unplanned for abundance. It is into this new material environment that new

² China’s efforts to create private property made it the front cover illustration of *The Economist* on May 10, 2007. The illustration showed a happy Chinese peasant atop a tractor, a la Maoist era realist art posters, holding up a little red book (an illusion to Mao’s little red book). The words on the book – “property deed”.

ideas about governance and markets were introduced.³

John Locke's work was particularly influential (Locke 1952 [1690]). Locke proposed a relationship between land ownership and democracy. According to Locke, people held a natural right to property. And one came to possess property through using it.⁴ According to Locke, freely constituted governments (i.e. democracies) existed for the protection of individual liberties, including the liberty to hold and control property.

Locke's ideas had substantial influence on the ideas of Jean-Jacques Rousseau (1994 [1754], 1997 [1762], Bromley 1998). Together Locke and Rousseau strongly influenced then-contemporary thinking about the content of what became the American and French revolutions. As well documented, the American revolution was as much about grievances over access and control of property as about more commonly spoken of issues such as freedom of speech, freedom of religion, freedom of the press or freedom of assembly (Ely 1992).

In the nascent United States the country's founders drew from John Locke's ideas to argue that one of the principal functions of forming a government was the protection of property. In the debate over the ratification of the proposed U.S. Constitution, James Madison (who would go on to be the fourth American President) wrote that "government is instituted no less for the protection of property than of the persons of individuals" (Hamilton, Madison and Jay 1961 [1788]: 339). Other key contemporaries agreed. John Adams (who became the second American president) noted that "property must be secured or liberty cannot exist. The moment the idea is admitted into society that property is not as sacred as the laws of God, and that there is not a force of law and public justice to protect it, anarchy and tyranny commence" (1851 [1790]: 280). And Thomas Jefferson (the author of the Declaration of Independence and the third American president) linked the individual's right to own and control property with the very existence and viability of democracy. According to Jefferson, ownership of land by farmers created the very conditions that allowed democracy to exist. Why? When a farmer owned his own farm, he could produce food, fuel and building materials for himself and his family. In so doing he was obligated to no one – he was literally free to exercise his political views as a democrat.

But this view of the relationship of property to democracy, and the fact of asserting property's centrality, was not unchallenged. Also drawing from Locke, others saw the need for private property ownership to bow to social needs. Among American founders, these sentiments were echoed by both Thomas Jefferson (a person whose words can be used to support many sides in this debate) and Benjamin Franklin (the colonies revolutionary-era ambassador to France and the Netherlands), among others. Benjamin Franklin was perhaps the most articulate proponent of a counter-position to that of Madison, Adams and their allies. For example, in the debate over the ratification of the constitution for the U.S. state of Pennsylvania (his home state), Franklin (1907 [1789]: 59) said: "Private property is a creature of society, and is subject to the calls of the society whenever its necessities require it, even to the last farthing." In other words, Franklin viewed as legitimate the public's right to create, re-create, take away and regulate property as it best served public purposes.⁵

³ This discussion about the emergence of democracy and markets draws strongly from the exposition by Ophuls (1977).

⁴ It was this argument that provided the justification for taking land from native inhabitants in the Americas and Africa, who were not understood to be using it in the European sense of active agricultural and forest management. This argument also justified proposals for the breaking apart of large, landed estates by the wealthy and redistributing land towards the laboring and newly emerging middle class.

Cronon (1983) is commonly cited as a pioneering study documenting the attitudes of Puritans towards the Native Americans use of their land in the American colonial settlement period.

⁵ These sentiments by Franklin were not isolated. As noted by Brands (2000: 623) "Franklin took a striking socialistic view of property." Brands (2000: 623) provides these other examples of Franklin's opinions: "All property . . . seem to me to be the creature of public convention." "All the property that is necessary to a man for the conservation of the individual and propagation of the species is his natural

Property – private property – was thus a confusing issue for America’s founders. How were these disparate positions resolved? With ambiguity. In 1776 the U.S. Declaration of Independence (authored by Thomas Jefferson) promised each (free, white, male) American “life, liberty and the pursuit of happiness.” What is telling about this phrase is that Jefferson borrowed it directly from Locke, but Locke’s phrase was life, liberty and property. This is what Jefferson wanted the Declaration to say, but Jefferson’s (and Locke’s) ideas did not prevail in the final debate and ratification of the document.

Eleven year later, in 1787, the U.S. Constitution was adopted. What did it say about land-based private property? Nothing. It was not until 1791 with the adoption of the Bill of Rights that the so-called “takings” (expropriation) clause appeared as the closing phrase to the Fifth Amendment to the Constitution: “. . . nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”⁶

With the adoption of this phrase, the Constitution formally recognized four concepts: the existence of private property, an action denoted as taken, a realm of activity which is public use, and a form of payment specified as just compensation. The interrelation of these concepts is such that where private property exists, it may be taken (i.e. seized by the government without the landowner’s permission), but only for a denoted public use, and when just compensation is provided. If any of these conditions are not met, then a takings may not occur.

The French Revolution occurred only thirteen years after the American Revolution (in 1789), and access to and protection of rights in property were likewise central themes of this mass social movement. When the revolutionaries sat to articulate their ideas about the social and political rights of citizens in the new France, one of the rights that emerged was directly parallel to the Takings Clause of the Fifth Amendment of the United States Bill of Rights. In the Declaration of the Rights of Man and Citizen of August 1789, the final of the seventeen rights states: “Property being an inviolable and sacred right, no one may be deprived of it except when public necessity, certified by law, obviously requires it, and on the condition of a just compensation in advance.”

All the structural elements of the Takings Clause in the Fifth Amendment to the United States Constitution discussed above are in Right 17. The right to private property is recognized. The right of government to expropriate that property is also recognized. However, the right of government to advance against a citizen’s right noted as “inviolable and sacred” is only under the conditions of a “public necessity” which “obviously requires it” and when such action is “certified by law.” When these conditions are met, then the citizen is entitled to “the condition of a just compensation in advance.”

At the same time these political arguments were being developed and adopted as key components of the emerging American and French revolutions a parallel economic argument was being developed. In The Wealth of Nations (1937 [1776]), Adam Smith advanced the foundational argument for a market economy; Smith argued for an economic structure based on labor specialization and free market exchange of goods and services.

right. . . . but all property superfluous to such purposes is the property of the public, who by their laws, have created it, and who may therefore by other laws dispose of it whenever the welfare of the public shall demand such disposition.”

⁶ The U.S. Constitution does speak to private property, just not land-based private property. What the Constitution recognized was the ownership of slaves as property under Section 2 of Article IV, where it establishes the right of owners to have escaped slaves returned to them. Also under Section 2 of Article III, the Constitution establishes a procedure for how conflicting claims to state-based land grants by individuals would be resolved.

It is also worth noting that in the Fifth Amendment the phrase preceding the takings clause states “No person shall . . . be deprived of life, liberty, or property, without due process of law,” making explicit the Locke-inspired link between liberty and property.

Private property is key to a market economy. When someone owns land they have something that has the potential to return value to them. The owner has reasons to care for the land and to invest in the land (for example, to make it more productive). Individual actions have the potential to provide direct individual returns to the owner. In addition, individual ownership of property becomes key to a modern banking system. Ownership gives the owner something of value that he can invest in and borrow against. And finally, Smith argued that the social institution of property provided one of the strongest justifications for a civil government.

Both of these sets of arguments for the centrality of private property – the political (for democracy) and the economic (for market economies) – have continued into the present day. Political scientists and legal scholars continue to make arguments drawing from Locke and Rousseau and analogous to those of Jefferson (e.g. Purdy 2005). And economists continue to make arguments that draw directly from Smith.

Among contemporary economists, probably the most influential (and also among the most controversial) is Hernando DeSoto, a Peruvian whose work has had significant impact at the World Bank (DeSoto 2000). DeSoto provides a 21st century updating of Adam Smith arguments but focuses on urban poverty in developing countries. He asks ‘why are the poor, poor?’ In answering this question, he makes this observation:

“The poor have things, but they lack the process to represent their property and create capital. They have houses but not titles; crops but not deeds; . . . It is the unavailability of these essential representations that explains why people who have adapted every other Western invention . . . have not been able to produce sufficient capital to make domestic capitalism work. This is the mystery of capital “(DeSoto 2000: xx).

For DeSoto the solution is about creating private property:

“Property . . . is . . . a mediating device that captures and stores most of the stuff required to make a market economy run. Property seeds the system by making people accountable and assets fungible, by tracking transactions, and so providing all the mechanisms required for monetary and banking system to work and for investment to function. The connection between capital and modern money runs through property” (DeSoto 2000: xx).

In summary, the rationale for private property is both political and economic. Drawing from political theory, the argument is that ownership insulates the owner from the arbitrary power of the state and provides the owner with the literal material conditions to exercise one’s rights as a citizen in a democracy. That is, as Jefferson argued (drawing from Locke and Rousseau), (agrarian) land ownership – because it allows the owner to provide food, fuel and building materials for one’s self and one’s family – frees one to exercise one’s political judgement without coercion. Drawing from economic theory, the argument is that private property, to use DeSoto’s words, “ . . . seeds the system by making people accountable and assets fungible, by tracking transactions, and so providing all the mechanisms required for monetary and banking system to work and for investment to function.”

Intertwined, these two arguments provided much of the rationale for programs of land reform in the post World War II period, as developed countries sought to foster private property (as an alternative to tribal, communal, group and state property) in developing and then transition countries.

A Critique of Private Property

Private property is also a social or legal institution subject to critique. An easy way to understand a broadly accepted critique is through the lens of what is perhaps the most cited

paper in the field of environmental studies and natural resource management.⁷ In 1968, Garret Hardin, a population biologist, popularized the phrase “the tragedy of the commons” (Hardin 1968). For Hardin, this concept offered a key lesson about property rights.

The tragedy of the commons refers to a situation where individual property owners-users act rationally with regard to their property rights so as to maximize the value and worth of those rights. That is, owners act exactly as economic theory says they should act. But a problem arises. The problem is that the sum of the set of individual rational decisions is not socially rational. Rather it is the opposite. So, individuals acting rationally result in a situation that is irrational from a social perspective.

Hardin uses a story of peasant cattle grazers using commons land in medieval England to illustrate this point. His story is based on the premise that each individual grazer has unlimited and unregulated access to a commons grazing field. In this situation he argues that there is an incentive for each grazer to increase the size of his individual herd, so as to reap benefit from his action (more cattle yield more value at the market). However, each grazer acting rationally leads to a situation where the commons quickly becomes degraded, because it (the commons) can not sustain the ever increasing burden of grazing activity. Overgrazing leaves all grazers without grazing land, a situation none of them desire. But Hardin’s key point is that the tragedy of the commons does not come about because of irrational behavior by users-owners, but by rational behavior. According to Hardin (1968:1244) “(e)ach man is locked into a system that compels him to increase the herd without limit,” thus “(r)uin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons.”

The core message of this story has been extrapolated to many types of natural resource management situations, even ones where land is privately owned (in contrast to the commons that Hardin describes). One example – privately owned farmland in the peri-urban area of growing cities. When agricultural land is owned privately and there is the opportunity for market-based exchange for the land, each owner must decide whether to keep the land in agricultural use or accept a competing (often higher price offer) for urban-style use. The obviously rational decision for the owner is to sell the land for urban-style use. However, the cumulation of a set of these decisions by a set of individual agricultural land owners is the disappearance of agricultural land in the peri-urban area, which may be judged by many (including the individual agricultural land owners) to not be in either the short-term or long-term public interest.⁸

Hardin’s article brought the matter of property rights fully into academic and policy conversations about natural resources and environmental management and planning. According to Hardin (and his interpreters) the reason there is an environmental problem is the tragedy of the commons – individuals acting rationally with regard to their property rights were

⁷ Another useful article which lays out the issue in a clear way is Harris (1980).

⁸ It must be acknowledged that there are a broad range of critiques of Hardin and his discussion of the tragedy of the commons. As I note in a recent article, Hardin is writing about a very particular land use arrangement (the open access commons), and that even among commons’ this is only one of many types. And Hardin’s scenario is premised on a set of assumptions which when revealed are highly questionable (e.g. that people will always act in a way that is short-sighted, greedy, self-interested, and non-communicative with members of their own community). Finally, the particular historical example Hardin uses – the English commons that existed from medieval times to the beginning of the industrial era – did not disappear through any misuse or tragedy. The English commons was a sustainable and enduring land use and social institution that only came to an end through an act of the British Parliament designed to create a labor pool for the then-emerging factories (if the landless could not graze their animals on “free” or common land, they then were forced work in factories to earn a living) (Jacobs 2009a: 10-11).

Yet despite the limitations of Hardin’s article and the story at its center, the article (really the title) has become a central metaphor for the environmental movement globally. When there is a natural resource management problem, someone at some time will identify it as “a tragedy of the commons.” And by this they mean to draw from one of Hardin’s key points (the point I stress above): that individual rationality does not equal social rationality.

not yielding a greater public interest. The insight offered by this metaphor began framing a diverse set of substantive natural resource management discussions.

So what is the solution for the tragedy of the commons? Solutions of two sorts are offered in the literature. The first is to change the scale of decision making so that the strength of the individual owner and his individual property rights are diminished. The most common way to accomplish this is through proposals for region-wide public management of land and natural resources.⁹ A second solution is to fundamentally rethink the very basis of what it means to own land and natural resources. Starting in the 1970s scholars in the developed countries began exploring radical ideas about ownership of the natural world (e.g. Large 1973, Stone 1974).¹⁰ New public programs for environmental and natural protection and management that began developing in the 1970s – for farmlands, wetlands, species habitat, etc. – were designed, in part, to embody these two sets of solutions.¹¹

In summary, despite the benefits of private property for the fostering of democracy and markets, it can be a problematic social and legal institution. Private property's problems come from the fact that when the natural world is privatized, owners seek to maximize their individual benefits and returns from their ownership of a piece of it. The potential problem with this is that what can be a rational decision for the individual in natural resource use and management may not be rational for the social group (the neighborhood, the community, the city, the region) as a whole.

The Composition of Private Property and the Uniqueness of Land

The Composition of Private Property. This paper is about the role of private property in natural resource management. But what exactly *is* private property? What is the social and legal institution that is the focus of so much global attention?

Under the standard legal and economic definition of property used in common law countries, ownership of property means *cuius est solum eius est usque ad coelum et usque ad inferos* – whoever owns the soil owns all the way to heaven and all the way to the depths. This is a concept that comes directly from Roman law. It is from this concept that a key idea emerges about land: land ownership (*cuius est solum*) means ownership of a set of other characteristics – minerals under the surface, water on, flowing over and under the surface, and the air above the surface.

What this means is that land as private property is treated as a bundle of rights – or as it is commonly discussed in the legal literature a bundle of sticks (Demsetz 1967, Alchian and Demsetz 1973). When one owns land, ownership refers to more than the possession of the physical soil within a defined set of boundaries. For the purposes of the law and the economy, ownership means the possession of a fungible bundle of rights. It is this bundle of rights that is socially recognized as ownership. This bundle is comprised of rights such as the air right (the ownership of the air space above the legally defined parcel), the water right (the ownership of the water sitting on, under or flowing over the legally defined parcel), the right to control access to the property (more commonly known as the right of trespass), the right to use the soil (to farm), the right to harvest natural resources (such as trees and minerals), and the rights to

⁹ A pioneering study of this issue in the United States is Bosselman and Callies (1971); one update of the thinking in this report is contained in Weitz (1999).

¹⁰ A very recent exploration of these themes was published in the May 2009 (vol. 94, no. 4) special issue of the *Cornell Law Review* focused on "Property and Obligation."

¹¹ Hardin himself provides a third solution to the problem he identifies. His solution is to increase the extent of private property – "The tragedy of the commons . . . is averted by private property." (Hardin 1968: 1245). Since Hardin is examining the problem of unlimited and unregulated access to commons land, he believes a solution to non-sustainable management lies in privatization.

develop, sell, trade, lease and/or bequeath the land in its entirety, *and the same with selected rights*.

If an owner is in total possession of these rights, if an owners owns all the rights in the bundle, he is said to hold the property free of obligation, to have fee-simple ownership or freehold property.

However, even in the most strongly private property nation, no owner ever has all of the rights in the bundle. Society, as government, always reserves out some of these rights, or some portion of these rights. For example, wildlife ownership and harvesting seasons have long been a right reserved to and regulated by the government; few owners expect to own the wildlife (fish, deer, bear, etc.) on their property, and thus the right to harvest at any time and in any amount as they please. Government also commonly reserves the right to enter onto property (to violate the right to control access) to carry out necessary social functions. And in many countries, it is the government that owns mineral rights. Yet, even given these reservations, private property ownership has long been thought of as consisting of a robust bundle of rights, relatively free of obligations to the state or others.

There are interrelated strengths and weaknesses to conceptualizing the legal and economic form of natural resources as a bundle of rights. The primary one has to do with the commodification and fungibility of natural resources. When land is treated as bundle of rights, then individual rights in the bundle can be separated from the bundle, and, as with the bundle as a whole, sold, traded or leased. So, for example, when land is a bundle of rights, the ownership of the water right (or one or more of the mineral rights) can be separated from the ownership and use of the surface rights in the bundle.

Thus it is possible for there to be multiple, non-related owners to a single geographically defined parcel. The strength of this is that it becomes possible for the primary owner of the bundle to receive income from one or more rights which he may not need, while retaining control and use of the remaining rights. Some of the weaknesses of this is that with fragmented ownership it can be difficult to accurately record and tax all the rights in property, and there can be conflict among rights owners over the primacy of rights and their use.

The Uniqueness of Land. The appropriateness of land as private property also has to be considered in the context of a long-standing discussion among land economists about the unique nature of land (Harriss 1980, Bromley 2002, Jacobs 1989). Land economists have long argued that land is unlike other commodities in a market economy. What characterizes most commodities is that as demand rises, supply can be increased. And if cost becomes too high, markets can respond by innovating through substitution.

But the supply of and demand for land does not tend to work this way. Why? For several reasons. Among them are the fact that the land is fixed in supply; with rare exception all the land on earth is all the land there is or will be – land is non-producible. We can not make more of it. Second, land is fixed in location. We have to use land where it is.¹² While we can move some of the resources of land (timber, minerals, water), the physical space demarcated by land has to used where it is. Third, land is fixed in quality. While land quality can be destroyed, it is difficult to create particular land characteristics (such as its ability to be of high quality for food production). Fourth, land use is difficult to completely internalize. My use of my land spills over to my neighbors, and impacts their land use options and opportunities – aesthetically, economically and ecologically. Fifth, land is a human essentiality. All human activities occur in physical space – habitation, work, recreation – thus I have to have it. There is limited elasticity in the demand for land; humans can adjust the

¹² In most applied economics programs that instruct in the area of land development, a foundational principle is what is known as the three rules of real estate: location, location, and location. What makes land valuable in a market is its positioning.

amount of space needed for various activities, but humans must occupy physical space for all human activities. We can not be without access to land.

Thus privatization of land occurs in a context where aspects of land are understood as unique (*vis-a-vis* other commodities in a market), including the fact that access to land is a fundamental human necessity.

The Past and Future of Private Property and Its Public Governance

Private Property's Past. It can be argued that the model of land as a bundle of rights wholly controlled by an individual owner (with the exception of selected rights reserved out to the state) made practical sense through the 18th and 19th centuries, the time of modern democracy's and capitalism's birth and rise. However with the beginning of the twentieth century changes in technology forced society to revisit the functionality of this model.

The airplane was invented in 1903. Within a very few years it became commercially viable, and there was a property consequence. Under the bundle of rights theory of private property, if I own the air right to the heavens above, then every time an airplane flies over my property it has violated my property right. The airplane has entered my property without permission as surely as if the pilot had walked up to my fence, ignored it, and kept walking. The problem was this – as technological change expanded the possibilities of air travel a pre-20th century definition of private property no longer seemed socially functional. If individual land owners could claim trespass of their property by airplanes and thus block air travel or, alternately, demand compensation for the right of the airplane to fly over “their” airspace, air travel would become either too cumbersome or too expensive.

What happened? In the U.S. during the first half of the twentieth century, the legal system solved the problem by making public air rights above a certain elevation (Jacobs and Ohm 1995). Courts reapportioned airspace to the public sphere so individual owners no longer owned *est usque ad coelum* – all the way to heaven. In effect, the courts created a new commons where one had not existed before. The creation of this new commons responded to changing social needs pushed by changing technology.

During the same period, the social and policy systems responded through the development of modern land use and environmental regulations. Zoning, invented in 1916 in New York City, was a new approach to the management of private property rights. Zoning sought to balance the rights of the individual with the rights of the society through a comprehensive set of regulations relative to what an individual could and could not do with their land. Within a decade of its invention hundreds of cities in the U.S. had adopted zoning, because it responded so well to the changing technological and social circumstances of the period (Jacobs and Paulsen 2009).

Throughout the 20th century landowners saw the very definition of property continue to change in response to new technological developments and changing social values. As society understood the impact of individual land use decisions upon neighbors and society at large, and as new ideas about ourselves and others developed, society kept up a dialogue about the appropriate configuration of what constituted the property rights bundle. Many examples of this can be given; I offer a few here.

In the 1960s in the United States, a century after the freeing of the slaves, further changes in race relations had significant impacts upon private property. In the popular mind, a focus of the American civil rights movement was the practice of white restaurant owners in the American south. These owners, reflecting their understanding of their private property rights, decided who they would serve and who they would not, generally refusing service to African-

Americans. We have dramatic photographic images of this period, where young African-Americans engaged in social protest at restaurants by formally requesting service, only to have food dumped on their heads. Despite the obvious racism of these actions, the restaurant owners acted no differently than anyone does in deciding who may enter into his or her home. These restaurant owners said, in effect, “it’s my business, I built it with my capital and my labor, I get to decide who to serve!” But during the 1960s, as a result of social struggle, owners of commercial establishments lost their private property right to choose who they would serve or not serve (Hecht 1964). Reflecting changing social attitudes on race and human relations, Americans decided as a society that the greater social interest was better served by reconfiguring the private property bundle of rights, taking what had been a private right away from the individual.

This dialogue between changing technology and changing social values and the changing nature of what is in the property rights bundle continues. In the 1990s in the United States it was expressed through (in terms of technology) social conflict over the location of cell phone relay towers (everybody needs them, but nobody wants them as a land use neighbor; the national government removed the right of local governments and individual landowners to say no to their location) and (in terms of social values) the widespread resistance by male-only membership clubs and male-only universities to the admission of women. These clubs and colleges claimed their premises were their private property and thus they could decide who has access. As with racially segregated establishments, society again asserted the primacy of changing social values over private property rights, and changed the property right bundle (eliminating the ban on female access).

And while property was changing, so too was the extent of social management of private property, through government regulation (Jacobs and Paulsen 2009). One way to view the twentieth century is as a time of ever expanding government regulation of private property, as the world became evermore urban. Environmental and natural resource management approaches of the current period draw upon an evolution of New York City’s early zoning scheme, and an analysis of private property’s rationales and critiques.

Private Property’s Future – Promise and Paradox. Land is both a thing and a symbol. As a thing it is tied to modes of production, rates of economic development, and elements of cultural identity. As a symbol it is connected to deeply rooted, conflicting ideologies, foundational ideas about pillars of society, and the underpinnings of notions about local, regional, national, and global security and sustainability.

Privatization of land is pursued for reasons of both political and economic reform. It is expected that by moving land into private hands it will be used more efficiently and contribute to the economic and political transition of a country, and thus contribute to the establishment and maintenance of security and sustainability within and between places.

But for privatization to occur, there has to be a definition of what is being privatized. What is land (especially private land); what isn’t it; what are the bounds between private and public rights in property; what are the rules for the interaction and interrelationship of public and private rights in property; and how will private rights in property be recognized, managed and protected when they are challenged?

The promise of private property is its ability to establish individual security, build community, and promote democracy and economic development. Its paradox is that through exclusivity, and the rush to exploit resources for individual gain, absent consideration for social and environmental impacts, individual security is undermined, community building is shunted aside, and democracy and economic development become threatened. Today, at the beginning of the 21st century, we are watching both phenomena occur.

The future of private property is both clear and confused. What is clear is that there is a global commitment to the social utility of private property. What is confusing is that the history of public policy in developed countries shows us that in modern times (the twentieth century) such policy emerged because of a widespread recognition of the failure of a management approach that vested individuals with strong control over property rights, and gave markets undue sway over property decisions. In a system where private predominates over public, and there is no contravening force, individual land owners are compelled to respond rationally to market signals. In so doing, they make sound decisions about land use, the sale of land, and land conversion. Their calculus in making this decision is how it benefits them, the individual land owner, regardless of its impact on society as a whole, in the present or into the future. Such an approach can lead to unsustainable natural resource management.

One implication is that privatization is a process which requires careful social and economic planning. In the last decade of the twentieth century South Africa and the transition countries of central Europe and the former Soviet Union (for example), a quasi political-economic blank slate presented itself. In order to initiate new political systems and market economies and societies the conditions for such had to be planned. Explicit decisions had to be made about the very nature of property, its composition, and the rules for its ownership and exchange (Jacobs 2009b).

And something else seems clear. Problems that have been experienced in the new countries with regard to property and natural resources are a function of *under* planning. Absent planning, absent thorough consideration of the possible unintended consequences of actions, the results of institutional transition can become a form of institutional chaos – an anarchy of actions where the net result is social, political and economic paralysis.

As land and natural resource privatization is considered several key elements of the experience of developed countries are worth noting :

– The role of government as an active manager of private property rights has come about because of increasing urbanization, increasing market activity, and increasing threats to public health, safety, and welfare. These conditions are now global in scope.

I – The appropriate balance of private property rights and public action towards those rights (through, for example, regulation) is never fixed or settled; it is continually renegotiated as a function of changing social, economic, and technological conditions.

II – Social conflict over private property rights is never over; it is a continuous process precisely because of the proxy role of private property rights in social dialogue.

From my perspective land issues are at the forefront of public policy globally. In many of the global hot spots property is a central component in social conflict and socio-political transition. People everywhere seem to have an inherent understanding of the promise of land, the promise of private property. It is its paradox which seems hidden. Because of its many benefits, I do not believe that the global move towards private property can or should be halted. What I do believe is necessary, though, is a more *planned* approach to private property's dissemination and invention, so that its paradoxes do not overwhelm its promises. The question is – are we up to this challenge ?

References

- Adams, John. 1851 (1790). "Discourses on Davilia, A Series of Papers on Political History," in The Works of John Adams, Vol. 6, Charles Francis Adams, ed. Boston, MA: Little Brown.
- Alchian, Armen A. and Harold Demsetz. 1973. "The Property Right Paradigm," The Journal of Economic History 33, 1: 16-27.
- Alexander, Gregory S. 2006. The Global Debate over Constitutional Property. Chicago: University of Chicago Press.
- Anonymous. 2008 (April 12). "Cuba to Allow Thousands to Own Homes," The New York Times (national edition): A9.
- Bethell, Tom. 1998. The Noblest Triumph: Property and Prosperity Through the Ages. New York, NY: St. Martin's Press.
- Bosselman Fred P. and David Callies. 1971. The Quiet Revolution in Land Use Control. Washington, DC: U.S.G.P.O.
- Brands, H.W. 2000. The First American: The Life and Times of Benjamin Franklin. New York: Anchor Books.
- Bromley, Daniel W. 2002. "This Land is Whose Land?" Wisconsin Academy Review 48, 3: 60-63.
- Bromley, Daniel W. 1998. "Rousseau's Revenge: The Demise of the Freehold Estate," in Who Owns America? Social Conflict Over Property Rights, H. M. Jacobs, ed. Madison, WI: University of Wisconsin Press, pp. 19-28.
- Cronon, William. 1983. Changes in the Land: Indians, Colonists and the Ecology of New England. New York: Hill and Wang.
- Deininger, Klaus. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank; New York: Oxford University Press.
- Demsetz, Harold. 1967. "Toward a Theory of Property Rights," The American Economic Review 57, 2: 347-359.
- DeSoto, Hernando. 2000. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York, NY: Basic Books.
- Ely, James. W. Jr. 1992. The Guardian of Every Other Right: A Constitutional History of Property Rights. New York, NY: Oxford University Press.
- Franklin, Benjamin. 1907 (1789). "Queries and Remarks Respecting Alterations in the Constitution of Pennsylvania," in The Writings of Benjamin Franklin, Vol. 10, edited by Albert H. Smith. London: Macmillan and Co.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" The National Interest No. 16 (Summer): 3-18.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay. 1961. The Federalist Papers. New York: Mentor Books. (Original work published 1788).
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons," Science 162 (December): 1243-1248.
- Harriss, C. Lowell. 1980. "Free Market Allocation of Land Resources: (What the Free Market Can and Cannot Do in Land Policy)," in A. M. Woodruff, ed. The Farm and the City: Rivals or Allies. The American Assembly. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc, pp. 123-144.

- Hecht, Neil. 1964. "From Seisin to Sit-In: Evolving Property Concepts." Boston University Law Review 44, 4: 435-466.
- Huntington, Samuel P.. 1997. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York, NY: Touchstone.
- Jacobs, Harvey M. 1989. "Social Equity in Agricultural Land Protection," Landscape and Urban Planning 17, 1: 21-33.
- Jacobs, Harvey M. 1998. "The 'Wisdom,' but Uncertain Future, of the Wise Use Movement," in Who Owns America? Social Conflict over Property Rights, H. M. Jacobs, ed. Madison, WI: University of Wisconsin Press, pp. 29-44.
- Jacobs, Harvey M. 1999. "Fighting Over Land: America's Legacy . . . America's Future?" Journal of the American Planning Association 65, 2: 141-149.
- Jacobs, Harvey M. 2008a. "The Future of the Regulatory Taking Issue in the U.S. and Europe: Divergence or Convergence?" Urban Lawyer 40, 1: 51-72.
- Jacobs, Harvey M. 2008b. "L'engrenage de la Croissance Urbaine: La Place de la Propriété dans la Planification Urbaine," Études Foncières No. 133: 12-16.
- Jacobs, Harvey M. 2009a. "An Alternative Perspective on U.S. – European Property Rights and Land Use Planning: Differences without any Substance," Planning and Environmental Law 61, 3: 3-12.
- Jacobs, Harvey M. 2009b. "U.S. Private Property Rights in International Perspective," in Property Rights and Land Policies, G. K. Ingram and Y-H Hong, eds. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 52-69.
- Jacobs, Harvey M. 2009c. "Social Conflict Over Property Rights: The End, A New Beginning or a Continuing Conversation?," Housing Policy Debate 20, 3 (2009): forthcoming.
- Jacobs, Harvey M. and Brian W. Ohm. 1995. "Statutory Takings Legislation: The National Context, the Wisconsin and Minnesota Proposals," Wisconsin Environmental Law Journal 2, 2: 173–223.
- Jacobs, Harvey M. and Kurt Paulsen. 2009. "Property Rights: The Neglected Theme of 20th Century American Planning," Journal of the American Planning Association 75, 2: 135-143.
- Large, Donald W. 1973. "This Land is Whose Land? Changing Concepts of Land as Property," Wisconsin Law Review 4: 1041-1083.
- Locke, John. 1952 (1690). The Second Treatise of Government, T. P. Peardon, ed. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill Educational Publishers.
- Ophuls, William. 1977. Ecology and the Politics of Scarcity: Prologue to a Political Theory of the Steady State. New York, NY: W. H. Freeman & Co.
- Purdy, Jedediah. 2005. "A Freedom-Promoting Approach to Property: A Renewed Tradition for New Debates," University of Chicago Law Review 72, 4: 1237-1298.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1994 (1754). Discourse on the Origin of Inequality (translated by Franklin Philip; edited with an introduction by Patrick Coleman). Oxford: Oxford University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1997 (1762). The Social Contract and Other Later Political Writings (edited and translated by Victor Gourevitch). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlatter, Richard. 1951. Private Property: The History of an Idea. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Smith, Adam. 1937 (1776). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations New York: Random House.

Stone, Christopher D. 1974. Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects. Los Altos, CA: William Kaufman.

Thallam, Satya. 2008. *2008 Report – International Property Rights Index*. Washington, D.C. : Property Rights Alliance, available at [http://www.internationalpropertyrightsindex.org/UserFiles/File/022508ot-report%20\(2\).pdf](http://www.internationalpropertyrightsindex.org/UserFiles/File/022508ot-report%20(2).pdf) .

Weitz, Jerry. 1999. “From Quiet Revolution to Smart Growth: State Growth Management Programs, 1960 to 1999,” Journal of Planning Literature 14, 2: 266-337.

1.2.

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

Omar Bessaoud et Mélanie Requier-Desjardins
CIHEAM-IAMM – UMR MOÏSA Montpellier

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

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

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

Ces deux caractéristiques vont déterminer des modes particuliers de production et de répartition des richesses agricoles entre les différents groupes sociaux. Ils instaurent des distorsions dans les de transactions foncières et dans le fonctionnement des marchés de la terre, distorsions que la puissance publiques tente de corriger par des politiques foncières.

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

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

Les approches ricardiennes et marxiennes distinguent deux types de rente :

- les rentes dites "classiques" qui renvoient aux catégories de " rente absolue " et de " rentes différentielles et/ou de fertilité ".
- les rentes " de monopole ", "anormales" selon Marx, et qui font référence dans la théorie économique à des situations de "déséquilibre" momentanées ou chroniques du marché.

D'autres circonstances -sources de rente- seront également explorées par les économistes : les

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

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

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

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

Les rentes de fertilité des sols chez Ricardo

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

Avant d'exposer la thèse de Ricardo, revenons très brièvement sur le contexte. Un grand débat oppose au sein du Parlement anglais les partisans du libre échange à ceux qui sont favorables au protectionnisme. En effet, les grains importés du Nouveau Monde concurrencent fortement les blés anglais et les discussions sont vives au sein de la Chambre des Lords. Le Parlement fini par adopter en 1815 les « Corn Laws » protégeant les blés anglais, à la grande satisfaction des propriétaires fonciers anglais³. Ricardo, qui fut un fervent partisan du libre échange argumente sa position favorable au libre-échange dans son fameux « Essai sur l'influence du bas prix du blé » (1815). Deux années plus tard, il publiera les Principes de l'économie politique et de l'impôt où seront exposés –dans le chapitre 2 – les principaux fondements théoriques de la rente foncière (Ricardo, 1970).

Exposé de la théorie ricardienne

Ricardo reprend la définition de la rente formulée par Malthus, et qui « consiste dans cette fraction du produit total qui demeure aux mains du propriétaire après que tous les frais de culture, quels qu'ils soient, ont été prélevés ; fraction qui comprend aussi les frais du capital fixe, évalués d'après le taux général et ordinaire des bénéfices que donnent les capitaux agricoles à une époque désignée » (Ricardo, 1970, p 45).

La rente chez Ricardo « est cette portion du produit de la terre que l'on paie pour avoir le droit d'exploiter les facultés productives originelles et impérissables du sol... Elle est la « redevance payée au propriétaire pour en obtenir le droit d'user de la puissance productive naturelle et inhérente à la terre » (Ricardo, 1970, p 45).

Comment donc se forme cette valeur transférée au propriétaire ?

“ C'est donc uniquement parce que la terre varie dans sa force productive, qu'elle est limitée en quantité, et parce que, dans le progrès de la population, les terrains d'une qualité inférieure, ou moins bien situés, sont défrichés, qu'on en vient à payer une rente pour avoir la faculté de les exploiter. Dès que, par suite des progrès de la société, on se livre à la culture de terrain de fertilité secondaire, la rente commence, pour ceux des premiers, et le taux de cette rente dépend de la différence dans la qualité des deux espèces de terre” (Ricardo, 1970, p 47).

Il établit ainsi que la « rente est l'effet constant de l'emploi d'une plus grande quantité donnant moins de produit », et fait remarquer que « ce qui fait donc hausser la valeur comparative des

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

produits naturels, c'est l'excédent de travail consacré aux dernières cultures et non la rente qu'on paye au propriétaire". Il conclut sa démonstration sur le fait que la « valeur du blé se règle d'après la quantité de travail employé à le produire sur les dernières qualités de terrain ou d'après cette portion de capital qui ne paye pas de rente. Le blé ne renchérit pas parce qu'on paye une rente. C'est au contraire parce que le blé est cher que l'on paye une rente » (Ricardo, 1970, pp 50-51).

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

- l'existence d'une *loi des rendements décroissants* selon laquelle l'efficacité du facteur terre est une fonction décroissante de son volume ;
- le jeu d'une *loi de la population (celle de Malthus)* qui constate un déséquilibre permanent entre la croissance démographique (en progression géométrique) déterminant en partie la demande de biens agricoles et alimentaires, et la croissance de la production agricole (selon un rythme arithmétique).

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

« La hausse des rentes est toujours l'effet de l'accroissement de la richesse nationale, et de la difficulté de se procurer des subsistances pour le surcroît de population : c'est un signe, mais ce n'est jamais une cause de la richesse, car la richesse s'accroît souvent très rapidement alors que la rente reste stationnaire ou même alors qu'elle baisse (...) La rente hausse d'autant plus rapidement, que les terrains disponibles diminuent de facultés productives » (Ricardo, 1970, p53).

Les critiques de l'approche ricardienne

Deux critiques majeures ont été développées.

La première critique porte sur les hypothèses de base retenues par Ricardo, à savoir la loi des rendements décroissants et la loi de population de Malthus.

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

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

production (Bosrup, 1970) repoussant ainsi les menaces de pénuries alimentaires qui avaient été prédites.

La critique la plus courante à la loi des rendements décroissants est l'existence d'un flux d'innovations qui améliore la fertilité de la terre et l'efficacité avec laquelle elle est cultivée. Ainsi « a difficulté de produire » ne résulte donc pas exclusivement des conditions naturelles. D'autres conditions économiques, techniques, sociales, commerciales, historiques apportent un complément à la thèse ricardienne de la rente fondée sur la « fertilité naturelle » des terres. Des économistes et des agronomes notent que le « sol fertile » n'est pas seulement une donnée naturelle. Dans les sociétés rurales, la terre constitue le pivot sur lequel se déroule l'activité agricole et s'organisent les relations sociales. Objet de l'activité agricole, le sol cultivé est en même temps un produit social. « De progrès en progrès, on arrive à construire la terre arable absolument comme on construit un fourneau » affirme Claude Reboul (1989) pour illustrer cette idée. « Un sol peut être détruit comme un haut fourneau comme en témoigne la pratique désastreuse de l'agriculture minière sur de vastes régions du globe ou peut, comme lui devenir obsolète, comme le montre l'extension des friches en France ». Son sort dépend de l'usage social qui en fait. Marx soulignait déjà en son temps que « la fertilité n'est pas une qualité aussi naturelle qu'on pourrait le croire : elle se rattache intimement aux rapports sociaux actuels. Une terre peut être très fertile cultivée en blé, et cependant le prix du marché pourra déterminer le cultivateur à la transformer en prairie artificielle et la rendre ainsi infertile » (Marx, 1847). En outre, poursuit C. Reboul le « système de culture et d'élevage de l'exploitant s'inscrit dans un système agraire dont la fonction agronomique est le maintien d'un équilibre durable entre une société et la fertilité des sols dont elle vit » (Reboul, 1989). La fertilité agronomique d'un sol apparaît ainsi comme la résultante d'une fertilité naturelle et d'une fertilité acquise qui sont indissolublement liées dans les manifestations productives du sol. La fertilité naturelle d'un sol « n'est en effet pas mesurable indépendamment des façons culturales qui la modifie inévitablement ».

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

Les rentes de monopoles chez Marx

La théorie de la rente foncière est abordée par Marx dans le livre 3 du Capital - section 6 "conversion du surprofit en rente foncière"⁵. Les développements consacrés à la critique des classiques – dont Ricardo- sont abordés dans le livre 4, tome 2, chapitre 8 à 12.

Avant d'exposer dans ses grandes lignes les conclusions théoriques relatives à la rente foncière que nous avons retenues, un retour sur les concepts de valeur et de prix s'impose, car, comme le note Marx, « on ne peut comprendre la théorie de la rente foncière sans le capital »⁶.

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

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

⁵ Nous utiliserons la version publiée aux éditions sociales – « Collection de poche » pour les livres 1 à 3 et la version courante des éditions sociales pour le livre 4 (3 tomes).

⁶ Introduction au Capital

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

L'analyse, sous l'optique de la production, du “ processus de production immédiat ”, circonscrit au rapport direct et essentiel qui s'établit entre le Travail et le Capital, conduit Marx à décrire le processus de formation de la valeur des marchandises. Une fois ce processus décrit, il définira la valeur de toute marchandise - donc également les marchandises qui composent le Capital et le Travail - par le temps de travail socialement nécessaire que requière leur reproduction, autrement dit par les conditions sociales moyennes de production. (Marx, livre 3, p. 147)⁷. La valeur (V) selon la formule consacrée par Marx sera égale $C+V+PL$, V représentant le capital variable (travail vivant) auquel s'ajoute C, le capital constant (machines et matières premières) et (Pl) la plus value issue du travail vivant..

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

Chaque marchandise ne pourra, selon Marx, réaliser sa valeur que dans le “ processus de circulation ”. Ce sont les conditions qui prévalent sur un marché donné qui détermineront dans quelle mesure une marchandise donnée réalise ou non sa valeur. Au niveau du marché, la valeur de cette marchandise prendra la forme *Prix*⁸.

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

- l'échange sur lequel portent les marchandises n'est pas un acte fortuit ou accidentel⁹,
- le prix qui s'égalise avec la valeur de la marchandise est un prix d'équilibre déterminé par l'ajustement, sur un marché donné, de l'offre à la demande¹⁰,
- qu'il n'existe aucun monopole artificiel ou naturel qui doit rendre possible à une des parties contractantes sur un marché, de vendre au-dessus de la valeur, on ne la force pas à vendre au dessus de la valeur.

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

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

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

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

⁷ Notons que cette définition n'est pas une définition comptable dans le sens où la valeur serait mesurée par le temps de travail compté en unités physiques - la notion de socialement nécessaire traduit l'idée que la valeur d'une marchandise est déterminée par la quantité de travail dépensée dans des conditions moyennes de production.

⁸ Ricardo faisait une nette distinction entre prix naturel (valeur de la marchandise) et prix courant (prix de marché)

⁹ Cette condition concerne la propriété paysanne. Voir en particulier la définition que donne F. ELLIS de la paysannerie. Celle-ci est, entre autres, caractérisée par son "engagement partiel" dans les marchés in ELLIS, F (1988). *Peasant Economics. Farm households and agrarian development*. Cambridge University Press. p. 12.

¹⁰ Cela signifie aussi que, d'une part, la quantité de travail social qui a été allouée pour produire ces marchandises coïncide avec les besoins de la Société et que, d'autre part, il y a parfaite correspondance entre les conditions particulières de production de ces marchandises avec les conditions moyennes de production de la branche considérée.

Cette situation est celle de la concurrence pure et parfaite. Cette deuxième condition n'est presque jamais réalisée “ parce que le volume socialement nécessaire à la production d'une marchandise donnée change constamment. Ce changement provient d'une modification permanente de la productivité du travail ; il s'ensuit qu'une partie des marchandises est toujours produite dans les conditions anormales, donc sera vendue nécessairement au-dessus de sa valeur ” (Marx, livre 3 p.753-754).

déterminé par les coûts de production auquel s'ajoute le profit moyen ($PP = C + V + Pr$). Le profit moyen s'obtient après une péréquation des taux de profit dans la branche d'activité économique considérée. En d'autres termes, les prix obtenus en faisant la moyenne des différents taux de profit dans les diverses sphères de production et en l'ajoutant au coût de production dans ces sphères sont les prix de production¹¹.

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

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

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

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

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

- la première tient à l'existence d'un monopole exercé sur la propriété du facteur terre par une classe de propriétaires fonciers et d'un monopole sur l'exploitation des terres (de fertilité naturelle ou économique différente).
- la seconde est liée à l'intégration imparfaite au marché de fractions appartenant à la classe paysanne.

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

L'approche marxienne des rentes de monopole

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

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

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

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

¹¹ Le prix de production (Pp) = $c + v + pr$, où c = capital constant consommé, v = capital variable consommé et pr = profit moyen dérivant d'une péréquation des taux de profit de la branche considérée.

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

Trois cas de figure peuvent se présenter :

- Si la composition organique du capital est inférieure au capital social moyen ($c/v <$ capital social moyen), autrement dit si l'on mobilise des techniques qui se situent en dessous du niveau de stock des techniques disponibles dans l'économie, la valeur des produits sera supérieure aux prix de production. Ce qui signifie que la société a alloué trop de travail et pas assez de capital.
- A l'inverse si la composition organique du capital est située au-dessus du capital social moyen ($c/v >$ capital social moyen), la valeur de la marchandise sera inférieure au prix de production. Cela traduit, dans ce cas de figure, une productivité du travail supérieure à la productivité moyenne de la branche de production considérée.
- Enfin, si la composition organique du capital coïncide avec la composition du capital social moyen existant dans la branche, valeur et prix de production s'égalisent.

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

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

Parmi les causes de formation des rentes, il y a aussi « les causes générales » qui relèvent des *différences de fertilité des sols et de la situation des terrains agricoles*. La seule condition de la formation de la rente différentielle de type 1 (qui relève de l'état de fertilité naturelle des terres) « est l'inégale fertilité des terres ». Mais il y a aussi comme l'écrit Marx : « 1. La répartition des impôts qui peut avoir un effet uniforme ou non, 2. Les inégalités provenant d'un développement différent de l'agriculture dans les diverses parties d'un pays, 3. L'inégalité qui préside à la répartition du capital entre les fermiers »¹².

Il y a lieu de distinguer une première forme de rente qui résulte d'une différence dans la fertilité naturelle des terres et d'autres formes conditionnées par une situation ou un emplacement des exploitations agricoles qui leur permet de tirer profit des économies externes¹³.

La différence dans la fertilité naturelle des terres a pour effet que les mêmes dotations (en travail et en capital) utilisées produisent des quantités différentes. Ces produits auront donc des valeurs individuelles différentes (Ricardo).

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

En conclusion, notons que ce ne sont pas les rendements absolus mais les différences de rendement (de la terre et du capital) qui sont à la source de la formation des rentes différentielles.

¹² Le capital, livre 3, p 594

¹³ Ces rentes correspondent aux « revenus qui sont le résultat indirect du progrès général de la société...la valeur de situation qu'un emplacement tire de l'accroissement d'une population, de voies ferrées et autres bons moyens de communication avec les marchés est la plus frappante de toutes les influences que les changements survenus dans le milieu industriel exercent sur le coût de production » A. Marshall redécouvre après les classiques ce type de rente lié aux économies externes. GUIGOU, J.L (1982). « La rente foncière » . *Histoire des théories de la rente foncière*. Economica. P.398-399.

Soulignons que les rentes différentielles ne proviennent pas des fluctuations temporaires des prix de marché des produits agricoles. *Elles tiennent à des différences entre le prix de production individuel fixé dans les unités de production agricoles marginales et le prix de production moyen des autres unités de production.* Le marché servira de moyen pour réaliser partiellement ou totalement l'écart entre prix individuel de production et prix moyen.

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

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

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

Cette catégorie de rente a pour origine l'impossibilité d'ajuster l'offre à la demande. L'inélasticité de l'offre peut être provoquée par des retards observés dans l'introduction du changement technique, par la rareté d'un facteur de production ou sa cherté excessive¹⁴.

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

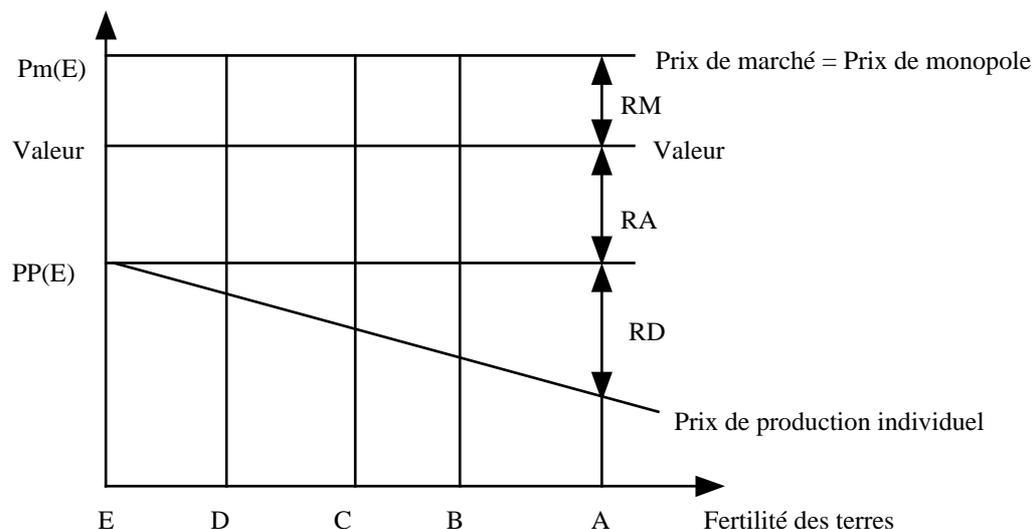
Nous employons le terme de *surrente* pour désigner un phénomène économique où les surprofits ne dérivent pas de transferts et de gains réalisés à l'intérieur d'une branche de production désignée mais opèrent des transferts de valeurs produites également à l'extérieur de la branche ou du secteur agricole.

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

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

¹⁴ Cette catégorie s'apparente à la « rente de déséquilibre » que M. ALLAIS expose dans son *Traité d'économie pure*. Dans la dynamique réelle, avance-t-il, la rente de déséquilibre se trouve pratiquement déterminée par l'écart existant entre le prix de vente des produits et leurs coûts partiels. Il peut sembler à première vue paradoxal de faire référence à un économiste néo-classique. La lecture des thèses de M. ALLAIS nous est apparue dans leur formulation très proches des propositions théoriques des courants ricardiens et marxistes. Voir à ce sujet les remarques de J.L. GUIGOU (1982), op. cit., p.493-534.

Schéma 1 : les différentes catégories de rentes¹⁵



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

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

Les rentes de situation

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

Rente foncière et localisation géographique chez Von Thünen

Si Von Thünen intègre dans son analyse la fertilité des terres et leurs rendements respectifs, les coûts de transport liés aux distances des terres agricoles par rapport aux marchés de consommation déterminent d'autres sources de rentes¹⁶.

Von Thünen inaugure dans son approche de la rente foncière la prise en compte de la dimension spatiale et géographique. Pour Von Thünen, l'espace est considéré comme une matrice générant aussi des coûts de transport pour les exploitants agricoles. « la position des terres par rapport à la ville, qui représente le marché des facteurs de production et le marché de consommation, détermine des différences de coûts de transport et d'accessibilité au marché, qui produisent des rentes pour les terrains les mieux situés » (Guigou, 1982, pp 305-306).

¹⁵ Les hypothèses de base qui fondent le schéma de ces différentes catégories de rente se ramènent à :

- une fertilité des terres croissante de E à A
- une composition organique du capital du secteur agricole inférieure à la composition du capital social moyen
- une offre inférieure à la demande agricole.

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

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

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

¹⁶ Von Thünen, 1926 in Guigou, p305. Toutes les références relatives à Von Thünen sont puisées dans l'ouvrage de Guigou, J.-I. (1982). *La rente foncière : les théories et leur évolution depuis 1650*. Editions Economica. 954 p

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

Cette approche considère toutefois l'espace territorial comme une matrice neutre, non construite par des acteurs qui mobilisent au moyen de techniques modernes et innovantes des actifs économiques naturels « où les rendements et les structures de production jouent un rôle plus décisif que la proximité des lieux de consommation » (Guigou, 1982, p 306).

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

L'œuvre de Marshall sur la rente foncière reprend et prolonge les travaux des économistes classiques car la rente y est définie comme un surplus : le « surplus de produit qui dépasse ce qui est nécessaire pour rémunérer le cultivateur pour son capital et pour son travail. Et si l'agriculteur est propriétaire de sa terre, il peut, bien entendu, retenir ce surplus¹⁷ »

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

Chez Marshall donc, la « ...rente est gouvernée par la fertilité du sol, par le prix du produit et par la position de la limite de culture (...) ; ainsi les différences dans la rente, (ou surplus de production) que donnent les terres proviennent de leurs avantages nets en tenant compte de leur situation, et de leur fertilité. » (Guigou, 1982, p 369).

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

On peut noter que dans son approche de la rente, « don gratuit de la nature » (Guigou, 1982, p 398) ou excédent inaltérable, donc non créé par l'homme, Marshall ne revient pas sur les différences entre l'approche de la rente différentielle de Ricardo (base du marginalisme) et celle de la rente absolue ou de monopole de Marx, ni n'en explicite les différences. Son apport est en effet ailleurs : d'une part dans la définition de la quasi-rente foncière, ou revenu des améliorations des instruments créés par l'homme, et donc, du rendement de la terre par des investissements dans les autres facteurs de production ; d'autre part dans son approche de la rente de situation.

Dans les faits, le fermier paie à travers la rente à la fois une portion de valeur liée à la qualité de la terre et une autre dérivée des investissements (dépenses en capital) faits par le propriétaire foncier pour l'entretien de la valeur de sa terre (amélioration du sol ou construction d'édifices). La différence entre ces deux types de rente tient à leur rapport au temps.

La rente foncière ou produit du don de la terre est en théorie un surplus de long terme, sans relation avec l'activité de l'homme, qui s'inscrit dans le temps des rythmes biologiques de la

¹⁷ Marshall A., 1890. Principes d'économie politique, livre V, chapitre VIII, p.109 in Guigou, op. cité p 368 et suivantes. Toutes les références à l'ouvrage d'A. Marshall sont tirées du livre de Guigou, 1982.

biosphère. Mais de fait, cette approche ne tient pas compte de la capacité qu'à l'homme à détruire, par ses modes de production le don de fertilité naturelle, pour ce qui est de la rente différentielle.

La quasi-rente, s'inscrit dans le temps court et moyen, économique du producteur et de la société. Marshall appelle quasi-rente ou rente de production « le revenu net que l'on tire de ces instruments de production » (Guigou, 1982, p 378) créés par l'homme. Le producteur va investir dans des facteurs de production selon le prix attractif ou non du produit dérivé de la terre (qu'il s'agisse de biens agricoles ou de location dans le cas d'une terre bâtie en immobilier urbain) : par exemple, dans des instruments ou outils mécaniques de production (tracteurs et autres machines), dans la main d'œuvre ou le capital humain (salariés en nombre, formation etc.), dans la construction de nouveaux bâtiments de production, dans de nouveaux types de plantations, semences, etc. ou encore dans de nouveaux édifices immobiliers (terrains urbains) ainsi que dans l'achat de nouvelles terres¹⁸. Le revenu attendu sera disponible sur des périodes courtes et n'exercera d'influence sur le prix des biens que dans une temporalité plus longue. C'est pourquoi Marshall parle de quasi-rente (mais aussi de surplus ou profit du producteur) pour ces revenus issus de l'amélioration des instruments de production liés à l'exploitation des terres.

On pourrait rapprocher de la notion de quasi-rente l'intérêt et le développement actuel de l'évaluation environnementale, notamment des analyses coûts bénéfiques menées sur les investissements dans le capital naturel ou dans l'entretien des capacités productives des terres. En effet les nouveaux enjeux relatifs à la sécurité alimentaire de demain ainsi qu'à la finitude des terres cultivables (Griffon, 2006) conduisent à promouvoir l'identification des actions rentables d'amélioration des instruments de production liés à l'exploitation des terres (y compris la qualité de la terre, fertilité).

Enfin, et c'est sans aucun doute la contribution à ce jour la plus productive de Marshall dans le champ de la théorie économique, la troisième composante de la rente est la rente de situation. Elle désigne « l'influence du milieu sur le revenu tiré d'un instrument de production » (Guigou, 1982, p 379).

La rente de situation permet d'expliquer pourquoi deux terres de fertilité égale et sur lesquelles sont mis en œuvre des productions équivalentes et au même coût, vont produire des surplus distincts, alors que le prix des biens finaux est le même : l'une est située à proximité d'un marché, l'autre est excentrée, de sorte que les coûts d'acheminement de la marchandise vont varier, l'une est proche d'un centre urbains et la vente se fera rapidement, l'autre se situe en pleine campagne et la vente demandera plus d'efforts... dans un cas, les effets externes positifs feront la rente de situation.

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

En conclusion, la rente foncière chez Marshall est la somme de la rente, de la quasi-rente et de la rente de situation et cette diversité assure une continuité avec les éléments de la répartition et du profit développés par ses prédécesseurs ; enfin, son analyse porte à la fois sur l'espace

¹⁸ La différence étant qu'acheter une nouvelle terre est priver les autres de cette terre.

agricole et sur celui urbain, elle prend en compte tout l'environnement et réalise une synthèse entre l'économie foncière, l'économie spatiale et l'économie politique.

Les externalités : du foncier à l'environnement

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

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

A. Pigou¹⁹. définit ainsi l'effet externe: « une personne A en même temps qu'elle fournit à une autre personne B un service déterminé pour lequel elle reçoit un paiement procure par la même occasion des avantages ou des inconvénients d'une nature telles qu'un paiement ne puisse être imposés à ceux qui en bénéficient, ni une compensations prélevée au profit de ceux qui en souffrent» (Pigou, 1920, traduit par Faucheux et Noel, 1996).

L'externalité désigne ainsi :une interaction sans prix entre productions et/ou consommations des acteurs économiques

- une interdépendance hors marché entre les activités des producteurs et des consommateurs
- l'effet indirect d'une activité de production ou de consommation sur un ensemble de consommation ou une fonction de production.

Cependant, avant que la définition ne soit ainsi stabilisée, plusieurs auteurs à la suite de Marshall vont s'attacher à préciser la notion d'effet externe puis d'externalité (ce dernier concept sera finalement adopté, évacuant définitivement celui d'effet externe) ; et comme nous allons le préciser, la plupart de ces définitions présente un intérêt particulier pour une analyse en terme de développement ou de dynamiques territoriales²⁰.

Ainsi, Viner en 1931 va différencier les externalités pécuniaires et des externalités technologiques. Les externalités pécuniaires sont celles associées au rendement ou aux économies d'échelle et elles découlent d'effets transmis par les prix. Les externalités technologiques simplement sont les effets externes d'une activité sur une autre sans médiation sur les prix. On peut noter que l'approche de Marshall sur la rente de situation, le caractère positif des groupements et de l'interdépendance des agents économiques renvoie en fait à la notion d'externalités pécuniaires. Il envisage d'ailleurs exclusivement les effets externes sous un angle positif. D'autres auteurs souligneront après lui l'existence d'effets externes négatifs ou d'externalités négatives.

En 1943, Ellis et Fellner différencient les externalités réversibles et celles irréversibles, mettant en évidence l'aspect dynamique des externalités d'une part, leurs incidences sur la dégradation

¹⁹ Pigou, A.C., 1920. *The economics of Welfare, Mac Millan Voir notamment : part II, Chapter IX, Divergences between marginal social net product and marginal private net product, para 10* "I now turn to the second class of divergence between social and private net product which was distinguished in § 3. Here the essence of the matter is that one person A, in the course of rendering some service, for which payment is made, to a second person B, incidentally also renders services or disservices to other persons (not producers of like services), of such a sort that payment cannot be exacted from the benefited parties or compensation enforced on behalf of the injured parties", *Accessible en ligne, Library Economics Liberty*.

²⁰ Les trois références suivantes sont tirées des textes de J.J. Laffont, 1975 op.cité et de Berta N., 2008. *Le concept d'externalités de l'économie externe à l'interaction directe, quelques problèmes de définition*, Document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, Université de Paris I, 23p.

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

Enfin, en 1952, Meade différencie les externalités de facteurs non payés et celle de création d'atmosphère :

- l'externalité de facteurs non payés ou externalité réciproque caractérise des effets externes positifs entre deux activités économiques complémentaires. L'exemple qu'il cite est celui de l'apiculteur installé à proximité d'un verger fruitier.
- Les externalités de création d'atmosphère sont source de création de bien public environnementaux localisés. L'illustration de l'auteur est l'opération de reboisement qui localement améliore la répartition des pluies et donc, l'activité agricole. Les conditions ainsi créées sont fixes pour tous les acteurs et il n'y pas d'exclusion possible de ces effets bénéfiques.

Ce lien entre externalité et bien public environnemental localisé, et fourni par les acteurs du territoire présente un intérêt singulier pour l'organisation du développement territorial. L'externalité réciproque de facteurs non payés peut aussi être rapprochée de la notion de multifonctionnalité sur laquelle la politique agricole européenne et le règlement de développement rural vont fonder leur action environnementale à partir des années 2000 (Barthélémy et al., 2004).

Sans rentrer dans le détail de ces approches qui ont connu de très nombreux développements depuis un demi-siècle, rappelons que l'externalité est analysée comme un déficit d'appropriation ou de droits de propriété. L'externalité en effet n'est à personne ; or, pour l'internaliser, il convient de rétablir les droits de propriété adéquats. Chronologiquement, trois grands ensembles d'outils vont être proposés :

- Soit l'approche étatique (Pigou, 1920), sous la forme de taxe, de norme ou de subventions qui vont soit réparer l'externalité sous son aspect économique, au mieux limiter ses impacts environnementaux.
- Soit l'approche négociée (Coase, 1960), sur la base de contrats entre acteurs émetteurs et acteurs victimes de l'externalité ;
- Soit enfin une approche marchande qui établit les conditions de l'appropriation et de l'échange privatif sur un marché spécifique des droits à émettre des externalités (Dales, 1968).

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

notamment les travaux de D. C. North²¹).

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

Revenant à la notion d'externalités, soulignons enfin qu'il existe aussi dans les travaux concernant les liens entre les biens publics ou communs et l'environnement une distinction entre les externalités de congestion et celles dissipatrices de rente (Platteau, 2003) : l'externalité de congestion a pour origine la sur fréquentation d'un site spécifique souvent un bien public (site naturel, autoroute etc.) ; l'externalité dissipatrice de rente désigne le cas où l'exploitation conjointe d'une ressource donne lieu à la baisse moyenne de production de chaque exploitant, c'est évidemment le cas de la tragédie des Communs.

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

La rente de qualité territoriale

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

Construction des territoires et externalités

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

La théorie des districts marshalliens et l'expérience de la troisième Italie (intérêt pour le développement territorial en grappes et à l'organisation de clusters) serviront de références communes.

L'influence de l'espace fut mise en évidence aussi bien dans les règles du jeu via l'intégration de la valeur sociale, de la morale et de l'éthique chez les économistes (Hirschman, 1984 et Sen, 2003) que par la culture et le système de croyances dont le rôle sur les changements économiques est souligné par le courant néo-institutionnel (North, 1990) La concentration de compétences et de savoirs spécialisés dans le tissu local sera identifiée comme un facteur économique de compétitivité (Porter, 1993). L'on soutient que les interactions entre les acteurs d'un même territoire, qui contribuent à la réduction des coûts de transaction, exercent une influence décisive sur l'innovation (Aydalot, 1974.). L'on établit, last but not least, une relation positive sur les échanges découlant des effets de proximité géographique des acteurs (Krugman, 1995).

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

²¹ Voir leurs ouvrages fondateurs : Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge et North, D.C 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press. IASCP : International Association for the Study of Common Property, association créée par E. Ostrom, voir site en ligne.

des problèmes communs (Gumuchian et Pecqueur, 2007).

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

Pour analyser les relations entre qualité et territoires, Mollard et Pecqueur (UJF, Grenoble) ont décliné le concept de rente selon plusieurs filiations théoriques (Ricardo, Marshall, Lancaster). Cette analyse a mis l'accent « sur les modalités des relations entre offre et demande – caractère composite/situé de l'offre et achat conjoint des produits de qualité –et enfin sur l'importance de la construction institutionnelle de ces relations »²².

Les auteurs de l'approche de la rente de qualité territoriale (RQT) partent d'une complémentarité forte observée de nos jours entre deux approches de la rente:

- « la différenciation des territoires, centrée sur l'offre, dans la tradition ricardienne de la rente » ; celle-ci est source d'une « rente territoriale » à travers des processus sociaux de spécification et de différenciation du potentiel productif des territoires.
- « l'approche par la qualité des produits qui différencie la demande dans la tradition marshallienne du surplus du consommateur qui « met en évidence la « rente de qualité » émergeant quant à elle « de la différenciation des préférences des consommateurs et de l'existence d'un surplus élevé pour bénéficier des divers attributs des produits de qualité ».

Pour Mollard et Pecqueur, « ces deux rentes se combinent lorsqu'il existe des liens réciproques entre territoire et qualité » et elles donnent naissance à une « rente de qualité territoriale », qui valorise le potentiel de ces territoires.

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

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

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

En définitive, « l'offre différenciée liée à l'origine et à la tradition (terroir, typicité, authenticité) converge désormais avec la forte progression de la demande. Les marchés territorialisés où se rencontrent cette offre de produits et services de qualité et cette demande pour ce profil de produits et de services constituent, via le différentiel de prix qu'ils permettent d'obtenir, un creuset pour la valorisation sous forme de RQT d'externalités en réalité fortement

²² Mollard, A., Pecqueur, B., (2007) De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche. *Economie rurale* 300/Juillet- p110 et suivantes
Hirczak M., Moalla M., Mollard A., Pecqueur B., Rambonilaza M., Vollet D. (2005). Du panier de biens à un modèle plus général des biens complexes territorialisés : concepts, grille d'analyse et questions. Communication au Symposium INRA-PSDR, Lyon,
Pecqueur B. (2001). Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Économie rurale*, n° 261, p. 37-49 et Mollard A. (2001). Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente. *Économie rurale*, n° 263, p. 16-34.

liées aux biens publics. (...). Les stratégies conjointes des acteurs privés et publics sont donc indispensables pour combattre l'inéluctable « usure » des rentes et préserver l'attractivité de l'image du territoire (Mollard, 2003).

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

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

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

- **du côté de l'offre :**

- des flux et du stock de terres disponibles au niveau national ;
- de facteurs démographiques dont les taux de croissance naturelle de la population rurale, de la répartition entre urbains et ruraux. Si par exemple l'exode rural est supérieur aux croûts naturels des populations actives, l'offre de terre aura tendance à augmenter et inversement. Les localisations des sols agricoles à proximité des centres urbains, des marchés de consommation ou des bassins de vie constituent des facteurs actifs dans la détermination des prix des terres. ;
- de facteurs socio-juridiques qui renvoient aux statuts fonciers, aux systèmes de successions et d'héritages, aux coutumes et pratiques en usage selon les pays ;
- de facteurs économiques avec la rentabilité de la localisation du placement financier du produit, des variations des taux d'intérêts, des politiques agricoles favorisant ou non les départs des agriculteurs (politique d'aide à l'installation, de primes de départ etc.)

- **du côté de la demande :**

Les mêmes facteurs que ceux évoqués plus haut interviennent.

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

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

Les interventions des Etats ont été très fortes dans le domaine des structures foncières et dans les restructurations sociales des zones rurales. Les politiques foncières ont un caractère

stratégique dans les politiques agricoles des Etats. Les législations foncières définissent quels les droits et les obligations dans l'usage des terres, autrement dit, quelles sont les conditions d'accès au sol (ou à l'eau) et quels sont les groupes sociaux ou les fractions d'agriculteurs (exploitants familiaux ou entrepreneurs, salariés ou société civile d'exploitation, grands propriétaires ou locataires...). Le régime juridique des terres qui est défini dans les législations et le droit positif (code civil, code rural) détermine les types d'exploitations et/ou les types d'agricultures que l'on veut promouvoir dans le secteur agricole (exploitations ou agriculture familiales ou paysannes, entreprises agricoles à salariés, agriculture collective, coopérative, société civile d'exploitation...).

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

Références bibliographiques

Allais M., (1943, rééd. 1994) *Traité d'économie pure*, Clément Juglar

Aydalet Ph., Guigou JL. Et Huriot JM, (1974), *Théorie économique et utilisation de l'espace*, Paris Cujas

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

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

Boserup, E. (1970). *Evolution agraire et pression démographique*. Flammarion.

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

Coulomb P., (1999). De la terre à l'État. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières, *Cahiers Options méditerranéennes*, CIHEAM, 6 13-40

Dales D.H., (1968). Pollution, property and prices, An essay in policy making and economics, University of Toronto press, Toronto. Le marché des droits à polluer en est l'illustration la plus explicite.

Ellis, F (1988). *Peasant Economics. Farm households and agrarian development*. Cambridge University Press

Faucheux S., Noel J.F., (1996). Economie des ressources naturelles et de l'environnement, Colin, p.180

Griffon M., (2006). nourrir la planète, pour une révolution doublement verte, Odile Jacob

Guigou, J.L (1982). *La rente foncière . Histoire des théories de la rente foncière*. Economica.

Gumuchian H., Pecqueur B., (dir), (2007), *La ressource territoriale* Ed. Anthropos

Hardin, G.J., (1968). "The Tragedy of Commons" in *Science* 162: 1243-1248

- Hirschman, A-O. (1984). *L'Économie comme science morale et politique*. Editions des Hautes Études en Sciences Sociales. Sen A. (2003). *L'économie est une science morale*. Paris. La découverte
- Hirczak M., Moalla M., Mollard A., Pecqueur B., Rambonilaza M., Vollet D. (2005). Du panier de biens à un modèle plus général des biens complexes territorialisés : concepts, grille d'analyse et questions. Communication au Symposium INRA-PSDR, Lyon,
- Krugman P., (1995), en collaboration avec Obstfeld M. *Economie internationale* (2ème éd.) De Boeck, Bruxelles
- Laffont J.J., (1975). « Note historique sur les effets externes », In *L'actualité économique*, vol.51, n°3 420-433.
- Marshall A., (1890). Principes d'économie politique, livre V, chapitre VIII, p.109 in Guigou, *La rente foncière. Histoire des théories de la rente foncière*. Economica, 1982
- Marx, K. (1847). *Misère de la philosophie*. Editions Gallimard- la Pléiade établie par M. Rubel. Paris 1963. p 125
- Marx K (1867, rééd. 1973). *Le Capital : Critique de l'économie politique*, Éditions sociales, Paris
- Mollard A. (2003), Multifonctionnalité de l'agriculture et territoires : des concepts aux politiques publiques, *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales*, n° 66, p. 28-54
- Mollard A. (2001). Qualité et développement territorial : une grille d'analyse théorique à partir de la rente. *Économie rurale*, n° 263, p. 16-34.
- Mollard, A., Pecqueur, B., (2007) De l'hypothèse au modèle du panier de biens et de services. Histoire succincte d'une recherche. *Economie rurale* 300/Juillet- p110 et suivantes
- North, D.C (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*", Cambridge University Press
- Ostrom, E., (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge
- Pecqueur B. (2001). Qualité et développement territorial : l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés. *Économie rurale*, n° 261, p. 37-49
- Pigou, A.C., (1920). *The economics of Welfare*, Mac Millan, Accessible en ligne, Library Economics Liberty.
- Platteau JP, 2003. *Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles*, Idées pour le débat, n°15/2003. Iddri, 40p
- Porter, M (1993). *L'Avantage concurrentiel des nations*, Dunod
- Reboul, C (1989)- *Monsieur le capital et Madame la terre*. –Ed. EDI-INRA. 249 p
- Ricardo, D (1970). *Les principes de l'économie politique et de l'impôt* ». Editions Calman-Lévy. Collections « Perspectives de l'économique. Les fondateurs ». Paris. 349 p
- Von Thünen, (1926) in Guigou, (1982). *La rente foncière : les théories et leur évolution depuis 1650*. Editions Economica. 954 p

1.3

Elinor Ostrom et le champ de recherche des « Commons »

Sophie Allain

INRA – UMR SADAPT (Paris, France)¹

Le 12 octobre 2009, Elinor Ostrom a reçu le Prix Nobel d'Economie, - en même temps qu'Oliver Williamson -, « pour son analyse de la gouvernance économique, et en particulier, des biens communs ». Née en 1933, cette américaine est la première femme à recevoir ce prix. Professeur de sciences politiques à l'Université d'Indiana à Bloomington, elle est aussi directrice du *Center for the Study of Institutional Diversity* à l'Université d'Etat de l'Arizona. Ses travaux, qui portent principalement sur la gestion des biens communs et se situent dans le champ du néo-institutionnalisme, ont eu un retentissement très important en Amérique du Nord et dans les Pays du Sud au cours des vingt dernières années. Un champ important de recherches sur « Commons » s'est ainsi structuré dont témoigne l'importante association de l'IASC (International Association for the Study of the Commons²). Moins connus en Europe et dans les pays francophones, en dehors de quelques cercles, les travaux de champ présentent pourtant un grand intérêt à la fois théorique et pratique pour faire face aux défis que constituent le changement climatique, les conflits d'usage de l'eau, la disparition de la biodiversité, la déforestation ou encore la diminution des stocks de pêche, par exemple.

On se propose ici de présenter l'histoire intellectuelle de ce champ, les apports d'Elinor Ostrom et les voies actuelles de recherche ; on terminera en esquissant les perspectives que ce champ de recherches ouvre pour l'étude de la gestion du territoire de Gabès (Tunisie).

1. – Histoire intellectuelle du champ de recherches sur les Commons³

1.1. - Origines

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

¹ E-mail : sophie.allain@agroparistech.fr

² <http://www.indiana.edu/~iascp/index.html>

³ Cette présentation repose notamment sur les synthèses de Dietz et alii (2002) et de van Laerhoven et Ostrom (2007).

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

1.2. - Développement de controverses

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

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

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

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

- ainsi, Ciriacy-Wantrup et Bishop (1975) ont fait valoir qu'une propriété commune ne signifiait pas l'absence de règles ;
- des théoriciens des jeux ont, eux, souligné que la situation théorique décrite par Hardin était restrictive et correspondait à des situations de jeux non répétitifs et sans communication possible, éloignées des situations de gestion réelles ; Carlisle Ford Runge, notamment, a montré que l'hypothèse de « free-rider » qui sous-tendait l'interprétation de Hardin rendait mal compte des situations dans laquelle se trouvaient maintes économies villageoises, où la pauvreté conjugée à la dépendance forte envers des ressources locales et à une forte incertitude entraînait une interdépendance entre les acteurs et une recherche de coopération, dans une logique assurantielle ;
- des anthropologues ont de leur côté montré que de nombreux systèmes de gestion de biens communs perduraient dans le monde et que, loin de correspondre à des anachronismes ou de refléter la fermeture de ces communautés, ces systèmes répondaient à des besoins actuels et étaient efficaces (voir, par exemple, Netting (1976) dans le cas des communaux suisses) ; de telles analyses ont fait redécouvrir des travaux anciens comme ceux de Sir Henry Maine (1871), par exemple, qui avaient mis en évidence que de nombreuses communautés villageoises (en Inde, en Angleterre, en Ecosse, en Allemagne ou encore en Russie) reposaient sur un mode de fonctionnement collectif.

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

Cependant, si tant les approches des tenants d'une gestion étatique centralisée que celles des partisans d'une gestion privée des biens communs étaient de plus en plus contestées, ces questions étaient peu discutées collectivement dans la communauté scientifique du fait du cloisonnement disciplinaire et du manque de communication entre des chercheurs travaillant dans des régions différentes du monde et sur des ressources différentes.

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

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

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

Ces rencontres, qui visaient à échanger autour d'une grande diversité d'étude de cas et à faciliter le dialogue interdisciplinaire, ont tout d'abord clairement confirmé la possibilité de modes collectifs de gestion. Mais, face à la diversité des situations, ils ont aussi fait ressortir la nécessité de travailler sur des situations réelles, les difficultés de comparaison et le besoin d'approfondir les concepts et méthodologies utilisés. Ainsi, McKay et Acheson (1987) ont souligné le caractère abstrait et simplifié du modèle interprétatif de Garrett Hardin, faisant valoir la nécessité d'étudier concrètement les droits de propriété dans leur contexte social et à travers leurs usages. Le panel interdisciplinaire, qui avait travaillé sur la base d'un cadre d'analyse proposé par Oakerson (1986), s'est, lui, accordé à reconnaître la confusion importante introduite par l'usage du terme de propriété (« *common property* ») pour désigner à la fois une ressource commune et un mode de gestion collectif s'y appliquant : Daniel Bromley (1986), en particulier, a plaidé pour que l'on distingue bien l'objet que constitue une ressource commune et le régime qui s'y applique (« *resource management regime* »), expliquant que quatre types de régime sont possibles (régime d'accès libre ; régime de propriété privée ; régime de propriété commune ; régime de propriété nationale) et indiquant que de tels régimes devaient être définis à l'échelle de l'unité décisionnelle de base. Elinor Ostrom (1986) a de son côté souligné l'intérêt de différencier conceptuellement cette catégorie des biens communs, là où les économistes ne distinguaient jusqu'alors que deux catégories, les biens publics et les biens privés : les biens communs correspondent ainsi à des ressources naturelles ou artificielles utilisées par plus d'une personne et sujettes à la dégradation par surexploitation ; s'ils partagent avec les biens publics la caractéristique de non exclusivité, ils s'en distinguent par leur caractère soustractif (ce qui est utilisé par l'un n'est plus disponible pour les autres. La politologue a invité à poursuivre le développement d'un cadre d'analyse commun et à entreprendre un travail empirique de classification des modes de gestion des biens communs.

Ces travaux ont amené un changement d'orientation dans les recherches qui se sont désormais davantage intéressées à comprendre les conditions de fonctionnement de tels systèmes et à appréhender leur diversité qu'à définir une conception normative d'ensemble et une politique unique. Ils ont en outre favorisé la création de bases de données permettant des comparaisons. Plus généralement, ils ont favorisé la constitution d'un groupe de chercheurs qui continueront fortement à interagir. En particulier, une association internationale a été créée en 1989, l'International Association for the Study of Common Property (IASCP) qui s'est progressivement organisée autour de conférences bisannuelles⁴.

⁴ L'IASCP changera son nom en 2006 pour devenir l'IASC (International Association for the Study of the Commons).

2. – Les apports d'Elinor Ostrom

Elinor Ostrom s'était intéressée dès le début des années 60 à la gestion des biens communs dans le cadre de sa thèse de doctorat (Ostrom, 1965), qui portait sur l'étude des institutions mises en place par les acteurs locaux pour traiter le problème d'intrusion d'eau salée dans une nappe d'eau souterraine côtière dans la région de Los Angeles. C'est cependant surtout à partir des années 80 qu'elle s'est à nouveau investie dans ce domaine de recherche, sous l'impulsion d'un collègue américain, Paul Sabatier, qui l'avait invitée dans son université pour animer un séminaire sur l'apprentissage organisationnel (« *organizational learning* »). Ayant choisi comme exemple d'apprentissage organisationnel les règles mises en place en Californie, Paul Sabatier lui demanda comment elle pouvait être sûre que le système qu'elle avait étudié près de 20 ans plus tôt continuait à fonctionner et était toujours efficace. A son retour, elle confia cette question à un doctorant, William Blomquist, qui montra qu'effectivement le système créé était toujours en place et performant. Aussi décida-t-elle d'entreprendre une étude comparative plus vaste sur la gouvernance de 12 nappes d'eau souterraines. Consciente néanmoins qu'une telle étude ne suffirait pas à développer une théorie plus large des arrangements institutionnels relatifs à une gestion effective des biens communs (« *common-pool resources* »), elle chercha à avoir accès à d'autres études de cas. Cette occasion se présenta à elle à travers l'initiative du Conseil National de la Recherche américain.

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

2.1. - « Governing the Commons »

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

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

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

Par « institutions », Elinor Ostrom entend l'ensemble des règles réellement mises en pratiques (« *working rules* ») par un ensemble d'acteurs pour organiser des activités répétitives : par exemple, qui prend les décisions ? Quelles sont les actions autorisées ? Quelles procédures faut-il suivre ? Quelles informations faut-il fournir ? Quelles sont les prestations à fournir aux usagers ? Quels sont les coûts que ceux-ci doivent payer ? Ces règles à l'œuvre ne sont pas forcément des règles formelles ; elles n'ont pas besoin d'être écrites. Il suffit qu'elles soient connues de tous et que chacun s'attende à ce que les autres s'y conforment. Parfois, ces règles viennent combler des lacunes dans les règles formelles, mais elles peuvent aussi s'y opposer.

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

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

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

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

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

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

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

Sept principes fondamentaux sont ainsi énoncés :

- 1) des frontières clairement définies ;
- 2) des règles de prélèvement appropriées aux conditions locales et aux règles de fourniture de la ressource ;
- 3) des règles opérationnelles élaborées collectivement par ceux qui sont concernés par celles-ci ;
- 4) des contrôles dont on rend compte aux usagers ou conduits par les usagers eux-mêmes ;
- 5) des sanctions graduelles ;
- 6) des mécanismes de résolution de conflits rapides et peu coûteux, que ceux-ci relèvent de procédures formelles ou de processus informels ;
- 7) une reconnaissance minimale du droit des usagers à concevoir leurs propres institutions qui ne soit pas contestée par les autorités gouvernementales.

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

*** Comprendre le changement institutionnel**

Elinor Ostrom commence par ailleurs dans cet ouvrage à analyser comment émergent et évoluent des institutions par la négociation. Elle s'appuie pour cela sur le cas d'institutions de gestion collective de nappes d'eau côtières californiennes qui se sont mises en place pour préserver ces ressources face à des prélèvements en eau croissants et à des problèmes d'intrusion d'eau salée, dans un contexte de conflits à propos des droits d'eau de chacun⁵.

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

- un jugement commun sur les préjudices encourus en cas de maintien du *statu quo* ;
- des enjeux importants pour les acteurs qui prélevaient dans ces nappes ;
- une autonomie des usagers pour changer les règles et en concevoir de nouvelles ;
- une possibilité réelle de communication et de négociation entre ces acteurs (c'est-à-dire un capital social minimal) ;
- un coût d'information et de transformation acceptable pour les acteurs locaux.

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

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

*** L'importance du contexte politique**

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

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

2.2. - Les voies de développement ultérieures

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

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

- Elinor Ostrom contribue par ailleurs largement à promouvoir et à nourrir la notion de « capital social », entendu au sens large de valeur collective de toutes les normes et attachements qui favorisent la confiance, la réciprocité, des règles collectives et les connexions

⁵ L'évolution des règles de prélèvement en eau dans Raymond Basin, West Basin et Central Basin ont fait l'objet d'un suivi important par Elinor Ostrom et son équipe (Ostrom, 1965 ; Blomquist, 1987 ; Blomquist, 1992).

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

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

- Enfin, à travers son analyse de la gestion des biens communs dans de nombreux Pays du Sud, Elinor Ostrom approfondit la question du développement économique de ces pays : dans un ouvrage co-écrit avec Clark Gibson, Krister Andersson et Sujai Shivakumar, « *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid* » (2005), elle montre que l'échec de l'aide internationale est largement imputable au fonctionnement des structures chargées de prodiguer cette aide. Dans un ouvrage dirigé avec Basudeb Guha-Khasnobis et Ravi Kanbur, « *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* » (2007), elle montre la nécessité d'accorder beaucoup plus d'attention à l'économie informelle, classiquement considérée comme désorganisée (« *disorganized* »).

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

3. – Les voies actuelles de recherche dans le champ des « Commons »

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

Si Elinor Ostrom est restée fidèle à la tradition néo-institutionnaliste, sa pensée foisonnante et le dialogue constant qu'elle a entretenu avec des chercheurs d'autres courants et d'autres disciplines l'ont amenée à pointer l'intérêt que représentent d'autres approches pour enrichir les recherches menées sur la gestion des biens communs.

Dans l'ouvrage dirigé avec Thomas Dietz, Nives Dolsak, Paul C. Stern, Susan Stonich et Elke U. Weber, « *The Drama of the Commons* » (2002), elle met ainsi en exergue la nécessité de disposer de méthodes de gestion de conflits et de prospecter le champ de la médiation. Elle considère par ailleurs qu'il convient d'incorporer les approches sur la participation du public ; elle souligne à cet égard que s'il est courant de penser que l'analyse scientifique doit être conçue de façon isolée des conflits et controverses à l'œuvre, les politiques publiques ne

peuvent être correctement informées que si les processus délibératifs intègrent aussi les apports de non scientifiques, du fait des incertitudes, de la multiplicité des questions et des conflits de valeurs en jeu. Elinor Ostrom indique également qu'il importe d'accorder davantage d'attention aux processus d'apprentissage. Elle fait valoir que plusieurs approches offrent dans ce domaine des points de départ intéressants, en particulier la « gestion adaptative » (« *adaptive management* ») qui s'ancre dans les travaux des écologues canadiens Crawford Stanley Holling et Carl Walters et repose sur le concept central de « résilience » ; elle est d'ailleurs membre du comité scientifique de l'organisation « Resilience Alliance »⁶, réseau de recherche international créé en 1999 et composé de chercheurs de diverses disciplines et de praticiens, qui a pour objectif de produire des connaissances sur la dynamique des systèmes socio-écologiques.

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

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

4. – Perspectives pour l'étude du territoire de Gabès

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

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

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

⁶ <http://www.resalliance.org>

Le système oasien actuel fonctionne mal :

- les tours d'eau se sont allongés et plusieurs agriculteurs se plaignent de ne pas recevoir suffisamment d'eau ;
- cette raréfaction de l'eau est imputée au développement de nouveaux usages de l'eau (usages industriels notamment) en dehors de l'Oasis, usages qui sont aussi responsables d'une pollution croissante ;
- l'agriculture traditionnelle de l'Oasis est en crise ; cette crise se manifeste par l'abandon de l'entretien de certaines parcelles, une disparition progressive de la culture du palmier-dattier ; une transformation des systèmes de production agricoles (développement de la luzerne et de l'élevage bovin laitier...).

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

En suivant Elinor Ostrom, on peut émettre l'hypothèse que ce système ne peut retrouver un fonctionnement durable qu'en concevant des institutions mieux adaptées pour le gérer. Ses travaux nous aident à repérer plusieurs points à travailler pour approfondir le diagnostic de la situation actuelle et trouver des voies de solution.

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

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

Bibliographie

- Ahn T. K., Ostrom E. (Ed.), 2003 – Foundations of Social Capital. Edward Elgar Publishing.
- Blomquist W., 1987 – Getting Out of the Trap: Changing an Endangered Commons to a Managed Commons. Ph.D. dissertation, Indiana University.
- Blomquist W., 1992 – Dividing the Waters. San Francisco (CA): ICS Press.
- Bromley D. W., 1986 – Closing Comments at the Conference on Common Property Resource Management. In National Research Council – opus cité, pp. 593-598.
- Bromley D. W. (Ed.), 1992 – Making the Commons Work. Theory, Practice and Policy. San Francisco, CA: ICS Press.
- Ciriacy-Wantrup S.V., Bishop R.C., 1975 – Common property as a concept in natural resources policy. *Natural Resources Journal*, 15(4), pp. 713-727.
- Demsetz H., 1967 – Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, Vol. 57, pp.347-359.
- Dietz T., Dolsak N., Ostrom E., Stern P. C., 2002 – The Drama of the Commons. In Ostrom et alii – opus cité, pp. 3-35.
- Dolsak N., Ostrom E. (dir), 2003 – The Commons in the New Millenium: Challenges and Adaptation. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gibson C., Andersson K., Ostrom E., Shivakumar S., 2005 – The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid. Oxford University Press.
- Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E. (dir.), 2007 – Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies. Oxford University Press.
- Hardin G., 1968 – The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Hess C., Ostrom E. (Ed.), 2007 – Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice. Cambridge, MA: MIT Press.
- Johnson O.E.G., 1972 – Economic analysis, the legal framework and land tenure systems. *Journal of Law and Economics*, 15, pp. 259-276.
- Keohane R. O., Ostrom E. (dir.), 1995 – Local Commons and Global Interdependence. London: SAGE.
- Maine Henry (Sir), 1871 – Village Communities in the East and West. New York and London: Henry Holt and Company.
- McCay B. J., Acheson J.M. (Eds.), 1987 – The Question of the Commons. The Culture and Ecology of Communal Resources. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press.
- National Research Council, 1986 – Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management (April 21-26, 1985). Washington, DC: National Academy Press.
- Netting R. M., 1976 – What alpine peasants have in common: Observations on communal tenure in a Swiss village. *Human Ecology*, vol. 4, N°2, pp. 135-146.
- Oakerson R. J., 1986 – A Model for the Analysis of Common Property Problems. In National Research Council – opus cité, pp. 13-29.
- Ostrom E., 1965 – Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Management. Ph.D. dissertation, University of California at Los Angeles.

Ostrom E., 1986 – Issues of Definition and Theory: Some Conclusions and Hypotheses. In National Research Council – opus cité, pp. 599-613.

Ostrom E., 1990 – Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

Ostrom E., Dietz T., Dolsak N., Stern P. C., Stonich S., Weber E. U. (Ed.), 2002 – The Drama of the Commons. Washington, DC: National Academy Press.

Ostrom E., Walker J. (Ed.), 2003 – Trust and Reciprocity. New York: Russell SAGE Foundation.

van Laerhoven F., Ostrom E., 2007 – Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, vol. 1, n°1, pp. 3-28.

1.4

Analyse économique de la gestion publique des ressources foncières

Jean Sauveur Ay¹ et Claude Napoléone²

¹INRA, UMR 1041 CESAER, Dijon, France

²INRA SAD, unité Ecodéveloppement, Avignon, France

Les politiques permettant de gérer des ressources foncières sont, schématiquement, de trois ordres : tout d'abord les politiques urbaines où les ressources foncières sont soit destinées à organiser la ville, soit de nature à fournir des aménités paysagères ou récréatives (parcs, jardins, forêts périurbaines...), soit de nature à prévoir des réserves pour l'urbanisation à venir. Puis les politiques agricoles où les ressources foncières sont principalement envisagées sous l'angle de la disponibilité en sol ; plus récemment sous l'angle de l'effet du processus productif sur l'environnement (les mesures agri-environnementales par exemple, en Europe). Enfin, les politiques dédiées à la gestion environnementale (parcs, réserves...) où le foncier est abordé en terme d'espace fonctionnel sur lequel les usages doivent être contrôlés. De nombreuses autres politiques ont des effets sur la gestion des ressources foncières (prêts bonifiés pour l'accession à la propriété, politiques sur la qualité de l'eau, etc.) Ne concernant pas directement dans leurs objectifs initiaux l'allocation du sol entre usages et usagers, nous ne les envisagerons pas ici.

L'histoire institutionnelle de l'ensemble du pourtour méditerranéen, par percolation de dispositifs légaux, a focalisé l'action publique de gestion des ressources foncières sur des dispositifs zonaux. L'hypothèse, issue de l'hygiénisme du 19^{ème} siècle, est qu'il est nécessaire de séparer physiquement des usages ne pouvant coexister sans coût social : les industries polluantes et le logement, mais également les milieux naturels et l'urbanisation ou l'agriculture. Un zonage signifie souvent la définition simultanée d'une délimitation spatiale et d'un ensemble d'usages autorisés du territoire et/ou d'un encadrement des pratiques existantes. Les justifications affichées tiennent majoritairement (pour simplifier) à rendre l'allocation et l'usage du sol plus conforme à l'intérêt public. Cela signifiant de manière implicite que les choix individuels ne permettent pas d'obtenir cette situation, il est fondamental d'avoir à l'esprit qu'un zonage, sous son angle économique du moins, se définit par rapport à des décisions de personnes. Les dispositifs zonaux exclusifs sont de grande performance, dès lors que l'on cherche à protéger un espace voué à un usage principal et dont les limites géographiques ne sont pas très entendues (un zonage urbain sur la ville, une réserve naturelle pour protéger un espace remarquable...). Dans l'hypothèse où les concurrences d'usages sont multiples et les échelles tendent vers le global, il est nécessaire d'organiser l'émergence d'un consensus permettant de hiérarchiser les milieux et les usages, afin de légitimer une décision publique potentiellement contraignante. De cette hiérarchisation à définir découleront assez directement des orientations pour les choix publics.

Cette hiérarchisation doit être issue d'une réflexion sur l'allocation du sol qui ne peut se faire sans une identification des caractéristiques physiques et sociales de la ressource, chose qui n'est pas évidente. Il est également important d'insister sur le contexte historique de cette réflexion. De nouvelles raretés se font actuellement jour, non pas d'une manière absolue (la terre agricole dans le monde, par exemple), mais d'une manière relative eu égard aux fonctions

assurées et aux concurrences d'usage localisées (la terre agricole en périphérie des villes pour les marchés locaux). Cette forme de rareté relative (spatialisée et d'échelles variables) revêt une dimension d'enjeu social à travers la question de l'irréversibilité (destruction d'un écosystème non reproductible, urbanisation d'une terre agricole...).

Ce document a pour objectif de montrer qu'il est possible de mobiliser l'analyse économique pour traiter des politiques sectorielles de gestion de la ressource foncière et de leur évolution souhaitable. Il tend en particulier à expliciter la nécessaire conceptualisation des problèmes sous-jacents à la fois pour traiter avec la complexité de l'objet « sol » et pour assurer une cohérence spatiale et temporelle aux prérogatives suggérées. L'analyse économique est, ici, considérée comme un éclairage permettant de synthétiser l'action publique et d'en évaluer l'efficacité sociale. Dans une première partie, nous présenterons plus en détails les fondements économiques d'une discussion sur l'allocation de la terre. Nous insisterons en particulier sur une définition de sa rareté, sachant que le zonage apparaîtra par rapport à la gestion de cette rareté. Dans une seconde partie, nous rentrerons plus en détails dans quelques préconisations économiques pour une gestion efficace de la rareté. La troisième partie évaluera la distance existante entre les objectifs des actions publiques et les formes de leurs mises en œuvre en nous situant dans le champ de *l'analyse des carences* ("*Gap Analysis*"). La quatrième partie conclut.

1/ La rareté des ressources foncières.

Le foncier peut être défini comme une surface¹ caractérisée par le (ou les) mode(s) d'appropriation, d'usage ou de dévolution du sol et des ressources naturelles, semi-naturelles ou anthropiques associées, ainsi que par l'organisation spatio-temporelle du (de ses) mode(s) de régulation (Thiébaud 2010). Il est un bien échangeable, le support d'une agriculture et d'un habitat naturel, sa structure participe aux paysages que son artificialisation (logements, voies de circulation) dégrade souvent. C'est également l'assiette juridico-administrative du cadastre et autres entités non administratives (îlots culturaux²). Dans une recherche de cohérence et d'évaluation des politiques associées, considérer le foncier comme une ressource naturelle qui remplit des fonctions valorisées par la société (les fonctions environnementales sont à relier aux "*services écosystémiques*" du *Millennium Ecosystem Assessment* (2004) des Nations Unies) nous semble un point de départ satisfaisant. C'est-à-dire que nous optons pour une approche anthropo-centrée évaluant les dispositifs au regard des services rendus à la société et les conditions de leur compatibilité avec les pratiques et les intérêts privés ou sociaux en jeu. Il s'agit d'un parti pris alternatif à des approches basées exclusivement sur le caractère identitaire ou sentimental des lieux de vie, des activités utilisatrices du sol ou encore des approches naturalistes reposant sur le seul objectif de préservation des espèces ou des milieux naturels. Cet accord sur le statut du sol est nécessaire pour organiser l'analyse, sans néanmoins être directement opérationnel de part une relative subjectivité intrinsèque.

En tant que ressource non reproductible, la valeur théorique d'une unité de terre est une combinaison de sa rareté physique (la quantité de terre est limitée à l'échelle des pays et surtout mondiale) avec l'importance qu'accorde la société pour les fonctions qu'elle remplit (habituellement évaluée en consentement à payer total incluant l'usage et le non usage). Ce qui ne semble pour l'instant qu'une remarque abstraite (et presque tautologique) sur la valeur de la terre apparaîtra comme déterminante pour traiter de son allocation et de l'action publique.

¹La notion de surface doit être entendue de manière non restrictive ; elle ne se limite pas à la surface visible et possède par exemple une épaisseur.

²Un îlot culturel est constitué d'un regroupement de parcelles contiguës, entières ou partielles, homogène du point de vue de la culture, de l'histoire culturelle (successions de cultures et apports de fertilisants) et de la nature du terrain. Sa définition sert, en particulier, à encadrer les pratiques d'épandage du lisier.

Ricardo (1815) et von Thünen (1826) nous ont enseigné qu'en tant que ressource naturelle préexistante à l'homme, l'hétérogénéité des sols (ce qui varie entre les unités de sol) est déterminante pour son allocation, tant d'un point de vue positif que normatif. Ces deux auteurs qui ont autant contribué à l'analyse économique des problèmes fonciers qu'à la théorie économique prise dans sa globalité sont principalement concernés par l'usage agricole du sol et sa fonction alimentaire, prédominante à l'époque. En conséquence, leur cadre d'analyse n'est pas en adéquation avec le découpage des politiques foncières actuelles, de même que leur vision de l'hétérogénéité du sol mérite d'être affinée. Sans remettre en cause les raisonnements, nous présenterons l'intérêt de combiner leurs travaux sans pour autant prétendre en faire la synthèse.

Ainsi, la rareté physique prend un nouveau sens par son lien avec l'hétérogénéité des unités de sol, un sens renforcé par le fait que cette variabilité détermine la fourniture des fonctions valorisées par la société. Comment pouvons nous représenter simplement les déterminants de la demande sociale concernant une fonction particulière d'un sol localisé à un endroit précis ? Pour simplifier, considérons trois fonctions majeures de la terre : produire des denrées alimentaires, supporter des habitations et accueillir de la vie « naturelle ». Chaque fonction ordonne différemment les unités qui composent la quantité totale de terre disponible. La production de denrées alimentaires considère une fertilité physique (minéraux, matière organique, etc.), un climat adapté, la localisation des structures agricoles ou des marchés. La construction de logement considère des distances physiques (aux emplois, aménités naturelles, etc.), la structure des sols, la topographie ainsi que la distribution de la demande immobilière (le voisinage, présent et futur). Enfin, la vie « naturelle » se distribue en fonction de l'environnement pédo-climatique de chaque point d'un paysage, des interconnexions entre les paysages et du climat commun à un ensemble de paysages. Par cette énumération non exhaustive, nous voulons montrer que chaque fonction remplie par un usage (ou ce qui peut-être caractérisé de non-usage) des sols admet son propre gradient d'hétérogénéité.

En parallèle, de nombreux attributs des sols (les sources de l'hétérogénéité) sont modifiables. À titre d'exemple, les attributs des sols à la source du gradient d'hétérogénéité agricole peuvent, dans une certaine limite, être choisis. Par le drainage ou l'irrigation, les choix humains influent sur un attribut important de la fertilité physique des sols : la mise à disposition de l'eau. Des intrants chimiques ou organiques peuvent se substituer à la fertilité naturelle (Reboul 1971), l'utilisations de serres peut modifier le climat auquel les cultures sont soumises, des travaux de terrassement permettent de contenir les effets néfastes de la topographie, de même que la construction de routes permet d'amoindrir l'effet d'éloignement des parcelles. La modification des sources de l'hétérogénéité implique une intervention (en général un investissement) mais certaines évolutions des techniques ou des préférences sociales modifient l'effet de l'hétérogénéité du sol sur les fonctions qu'il remplit, et cela sans aucune modification de la ressource. Toujours dans le domaine des exemples, les terres de bonne qualité autour de Paris au Néolithique étaient les terres sableuses qui accueillent aujourd'hui de la forêt. Les bonnes terres d'aujourd'hui (limoneuses) étaient alors trop dures à travailler. Dans le même ordre d'idées, des territoires français qui assuraient difficilement leur fourniture de biens alimentaires à cause de sols peu productifs présentent aujourd'hui une activité agricole économiquement puissante par la production de vins de qualité. Il semble donc justifié de situer la discussion dans une approche socio-économique de l'hétérogénéité, en opposition à une vision « naturaliste » du sol qui réduirait l'hétérogénéité du sol à des contraintes naturelles s'imposant aux sociétés humaines. Autrement dit, nous considérons l'hétérogénéité du sol dans sa forme évolutive (ce qui marque une séparation avec les contraintes naturelles, implicitement stables).

L'émergence d'un consensus sur les contraintes associées à l'usage des ressources foncières ne peut reposer que sur une contextualisation dans le temps et l'espace. Pourtant, les

politiques foncières se doivent d'intégrer ces éléments de manière harmonisée, de même que leurs évolutions. Nul ne pouvant sérieusement prévoir l'état des technologies, moyens de transports, pratiques agricoles, standard d'habitation, etc. à un horizon temporel en adéquation avec ce que la durabilité sociale nécessiterait, nous situons notre discussion dans la période récente en pensant que la plupart des mécanismes décrits possèdent une certaine invariance. La rareté de la terre est donc relative aux fonctions que la société lui attribue et en particulier à l'échelle à laquelle la fonction se réfère. Pour une fonction environnementale tel que le maintien d'une biodiversité suffisante sur la Terre, la rareté de la biodiversité contenue sur et dans une parcelle ne peut s'appréhender indépendamment de la totalité des espaces accueillant de la vie. De même, la production de calories pour nourrir l'humanité, posée sous cette forme, se pose à l'échelle mondiale. Par contre, d'autres attributs des sols ont une rareté relative plus localisée tels qu'un paysage pour la fonction esthétique qu'il remplit dans un certain voisinage, la production de denrées fraîches, etc. Face à des usages exclusifs et irréversibles (on ne peut plus cultiver une terre construite), les enjeux d'une bonne allocation de la terre (gestion de sa rareté) doivent être traités par la confrontation de ses différentes dimensions d'hétérogénéité. C'est ce que nous illustrons dans la section suivante.

2/ La gestion de la rareté relative.

En Méditerranée, nous avons vu que la forme privilégiée pour la gestion de la ressource foncière est le zonage. Nous analyserons ici quelques mécanismes économiques associées à l'utilisation du zonage comme politique de gestion de la rareté relative et nous verrons en quoi l'appréhension de la rareté modifie les préconisations. Nous n'allons pas discuter de la pertinence du zonage face à d'autres instruments de politique foncière (la fiscalité différentielle, la création de marchés des droits à établir un certain usage du sol, etc.) Nous aborderons les propriétés d'un zonage efficace d'un point de vue économique, sachant que le zonage est une déclinaison particulière d'un problème plus général : comment allouer le sol à des usages (et potentiellement des usagers) alternatifs qui remplissent des fonctions qui influent sur l'état de la société ? Le recours au zonage nécessite la transcription des objectifs affichés par les politiques en terme d'encadrements de l'usage des ressources foncières. L'analyse théorique présentée dans cette section va donc étudier comment s'articulent les choix dans l'allocation du sol (dont le zonage qui en est la composante considérée « publique ») avec les fonctions qu'il remplit. Nous verrons en particulier que même placées dans un cadre simple de raisonnement, les particularités de la ressource impliquent des conséquences non triviales que les décideurs doivent connaître.

Nous présentons une série de caractéristiques importantes issues du fonctionnement des marchés fonciers, importantes de par les effets pervers qu'elles peuvent entraîner suite à des zonages qui ne les intègrent pas. La place que tient la rareté relative dans les mécanismes économiques décrites est également un paramètre explicatif de ce choix. Si nous considérons un zonage à un moment donné comme une obligation de maintenir ou convertir un ensemble d'unités de sol dans un certains usage, nous pouvons définir son coût brut (la somme des gains issus des usages qui auraient prévalu sur les parcelles concernées en l'absence de zonage) et son bénéfice brut (la somme des gains associées à l'usage stipulé par le zonage sur les parcelles concernées). Cette présentation simplifiée permet de retrouver un des standards de la théorie économique : l'approche en terme de coûts/bénéfices, qui servira de référence à la discussion. Pour un certain objectif en terme de production agricole, de logements individuels, ou de biodiversité conservée (entre autres objectifs envisageables) une règle simple pour l'établissement du zonage consiste à partir de la parcelle présentant la plus haute contribution à l'objectif pour une unité de coût (celle qui présente le rapport coût/bénéfice le plus haut) puis aller en décroissant jusqu'à que l'objectif soit atteint. La simplicité de cette règle n'a de valeur

qu'en lien avec les hypothèses qui ont été utilisées. Elle constitue tout de même un point de départ intéressant dont nous allons présenter les lacunes.

- (i) Une telle règle peut contribuer à préserver des espaces non menacés et de manière symétrique à négliger des espaces menacés. L'évolution des choix dans l'usage des unités de sol en dehors du zonage peut venir contrebalancer les objectifs initiaux affichés (Costello et Polasky 2004). De plus, si l'on suppose que le zonage a un effet sur les probabilités de conversion des parcelles non concernées par lui, cet effet est encore plus important puisqu'il contribue lui-même à la conversion de parcelles qui étaient en adéquation avec les objectifs initiaux mais qui n'avaient pas été sélectionnées.
- (ii) L'analyse coût/bénéfice ne prend pas en compte les ajustements par les prix, et en particulier le prix des terres. En décidant de restaurer une parcelle agricole en habitat naturel ou en obligeant des pratiques culturales moins intensives, le zonage a de grandes chances de diminuer la production agricole (le principe peut être valable entre d'autres usages du sol, voir Armsworth et al. 2006) En présence d'une demande en produits agricoles donnée ou croissante dans le temps, cela va avoir pour effet d'inciter la mise en production de terres non cultivées avant le dispositif. Ici encore, cela peut produire un zonage contre productif si les espaces naturels converties étaient d'un intérêt majeur.
- (iii) Enfin, l'analyse coût/bénéfice telle qu'elle a été présentée ne prend pas en compte les relations de voisinage qui existent entre des parcelles proches. Elles peuvent être de deux ordres : soit le bénéfice (ou le coût) retiré d'un certain usage sur une parcelle dépend du nombre de parcelles qui ont cet usage dans son voisinage proche, soit le bénéfice (ou le coût) retiré d'un certain usage sur une parcelle dépend des autres usages dans son voisinage proche. Pour la première possibilité nous pouvons penser à l'intérêt de conserver des espaces agricoles homogènes avec de grandes parcelles facilitant le travail mécanique ou à conserver des zones naturelles d'un seul tenant afin de ne pas limiter les déplacements d'espèces et, par là même, leurs adaptations possibles (Wu et al. 2009). Pour la deuxième possibilité, nous citons comme exemple le rôle des paysages agricoles ou naturels pour le cadre de vie résidentiel (Irwin et Bockstael 2001).

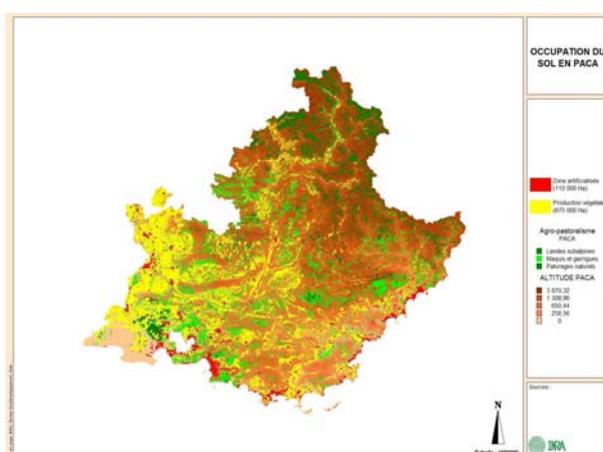
Ces trois mécaniques peuvent être intégrées dans la règle de décision mais cela nous éloignerait de notre discussion. Les effets pervers illustrés par comparaison à la situation coût/bénéfice peuvent également être valables pour des stratégies différentes de zonage. Le fait que l'analyse coût/bénéfice ne soit pas efficace ne signifie pas que toutes les déviations le soient. Cela signifie que tout dispositif n'intégrant pas (i) la dynamique de l'usage du sol, (ii) les rétroactions des marchés ou (iii) les relations spatiales, peut être amélioré. Un premier point d'amélioration possible tient à la nécessaire exhaustivité du zonage. Même s'il est impossible de contraindre sur de grandes surfaces certains usages, tendre vers l'exhaustivité devrait permettre de limiter les effets (i) et (ii). Deuxième point, l'échelle pertinente de considération pour la fonction d'intérêt détermine l'ampleur des effets (i), (ii) et (iii) dans l'espace. Sur des marchés locaux de produits agricoles ou avec un marché résidentiel attiré par un élément local, les effets pervers s'établiront à proximité. Face à des fonctions remplies à l'échelle mondiale, les effets pervers peuvent s'établir dans d'autres pays. Un troisième et dernier point tient à la corrélation des dimensions d'hétérogénéités tel que nous l'avons vu avant. L'ampleur des effets (i) et (ii) est proportionnelle à la valeur que les unités de terre considérées possèdent en terme d'usage prohibé. Pour reprendre l'exemple de conversion d'une parcelle agricole en habitat naturel (ii) la rétroaction sera d'autant plus forte que les rendements de la parcelle

concernée étaient élevés. La stratégie de zonage diffère selon que les terres agricoles qui sont menacées par l'artificialisation sont de bonnes qualités ou pas. De même pour la qualité des écosystèmes qui sont menacés par la production agricole. Notons la similitude des deux derniers points (l'échelle et les corrélations) avec la formulation des questions de gestion en terme de rareté relative, ce que l'analyse coûts/bénéfices ne fait pas.

3/ Applications en Méditerranée : zones d'enjeux en Provence.

Les analyses de carences qui sont réalisées autour de la question de la préservation des ressources naturelles, s'articulent généralement autour de politiques zonales telles que les réserves naturelles. C'est à dire des dispositifs permettant de hiérarchiser des lieux dont il est possible d'exclure un usage ; bien souvent l'urbanisation. Or, dès lors que l'on considère les espaces banals et particulièrement ceux sous influence urbaine, ces exclusions ne sont plus possibles. Cela reviendrait à obérer tout développement social et économique mais cela rend possible l'apparition d'effets néfastes (i), (ii) ou (iii). Il faut donc se doter d'une doctrine qui permette de caractériser et hiérarchiser des espaces banals hétérogènes. Prenons l'exemple des milieux semi-naturels soumis à influence urbaine, en Provence (France). La politique française de protection de l'environnement rend compte de l'importance sociale que revêt l'arrêt de l'érosion de la biodiversité et de l'influence de dispositifs internationaux (convention de Rio - Nations Unies, 1992 ; MEA, 2005 ; directive habitat - Conseil de l'Europe, 1992). Elle s'exprime dans un corpus légal national très fourni (stratégie nationale de la biodiversité, Grenelle de l'environnement, charte de l'environnement au sein de la constitution française). Nous pourrions résumer un de ses principaux objectifs par la minoration des perturbations des écosystèmes par l'activité humaine.

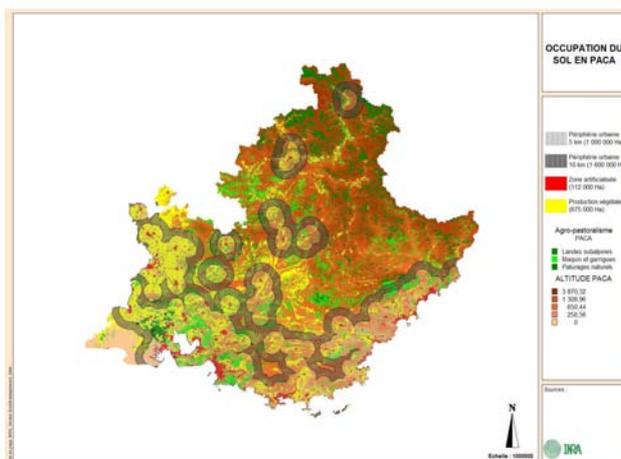
Nous savons par ailleurs que le littoral méditerranéen accueille 80 % de la biodiversité française (Médail et Quezel, 1997) et que la Provence est, en même temps, une des régions connaissant un rythme d'urbanisation parmi les plus soutenu du pays, dans une tendance de forte littoralisation de l'urbanisme (carte 1).



Carte 1 : occupation du sol en Provence.

Nous savons également que l'influence urbaine perturbe les écosystèmes au delà des limites des constructions elles mêmes (par fréquentation ou pollution - Taton et al. 2004). Faisons l'hypothèse que cette perturbation s'étend sur 10 kilomètres au-delà des dernières constructions

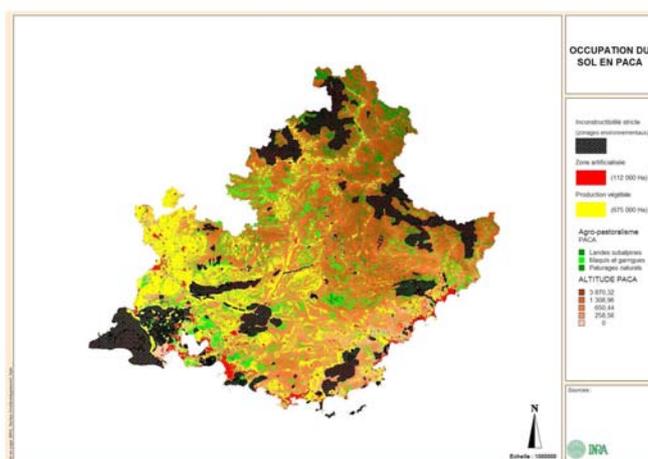
des villes de plus de 10 000 habitants. Dans ce cas, la quasi totalité des milieux naturels littoraux est susceptible d'être perturbée (carte 2).



Carte 2 : Périphérie urbaine à 10 Km.

Cet état de fait, en référence aux considérations précédentes et à l'échelle de la Provence (il n'en est pas nécessairement de même à l'échelle nationale), s'illustre par une corrélation positive entre le gradient urbain d'hétérogénéité et le gradient « biodiversité ». Cette corrélation positive s'exprime par une valorisation du littoral pour les deux fonctions. En conséquence, pour minimiser les effets néfastes de type (i), les dispositifs publics de protection de la biodiversité devraient être spatialement focalisés sur les zones à enjeux que sont les espaces périurbains ou connaissant les plus fortes pressions urbaines.

Or, ils sont majoritairement localisés dans des zones éloignées des centres urbains (carte 3).



Carte 3 : Zones strictes de protection, en Provence.

Cette distribution est évidemment compréhensible. Il a été socialement plus acceptable d'exclure un usage dans une zone soumise à une concurrence peu importante. La réalisation de parcs naturels nombreux et de superficie suffisante supposait certainement ce type de

consensus. Ceci étant, la localisation des protections environnementales les plus contraignantes à distance des centres urbains a corrélativement envoyé un signal très clair au marché foncier : les parcelles les plus proches des villes, y compris celles portant des milieux naturels socialement importants (rares ou emblématiques), ne pouvaient être grevées d'interdiction définitive de changements d'usages. Dans la dynamique démographique soutenue, laisser libre cours aux concurrences de marché équivaut, en la matière, à faire disparaître les milieux naturels littoraux en Provence. Il est fort peu probable que ce soit un objectif consensuel ; ce serait plutôt une carence de l'action publique.

4/ Conclusion

Une correcte allocation des ressources foncières, sur des espaces soumis à forte concurrence d'usages, nécessite un consensus minimal rendant compte de leurs principaux facteurs d'hétérogénéité. Une voie possible est de considérer les différentes fonctions qu'ils assurent à la société et de comparer l'expression de ses fonctions aux objectifs fixés à l'action publique. La méthode et l'exemple sont caricaturalement simples. Ils présentent toutefois l'intérêt d'être reproductibles (sur l'oasis de Gabes par exemple) et de permettre de mettre en évidence le point focal susceptible d'être mis en débat ; l'objectif pouvant être par exemple de définir des zones à enjeux sur lesquelles la collectivité serait légitime pour imposer une régulation contraignante.

Les préconisations semblent assez générales pour ne pas supposer implicitement une certaine vision du futur (optimiste ou pessimiste), tel que cela est trop souvent le cas sur les questions importantes. Notre analyse suppose une certaine stabilité que certaines évolutions peuvent changer ; sur les préconisations pour la Provence mais pas sur les principes énoncés. La caractéristique évolutive de l'hétérogénéité est donc qu'imparfaitement traitée, sans la question de l'irréversibilité par exemple pour laquelle l'économie présente quelques réponses (Krutilla et al. 1972), mais toute information sur le futur sera intégrée de façon cumulative au sein d'un cadre conceptuel désormais harmonisé.

Bibliographie

Médail F. and Quezel P. (1997), Hot-Spots Analysis for Conservation of Plant Biodiversity in the Mediterranean Basin. *Annals of the Missouri Botanical Garden*, Vol. 84, No. 1, pp. 112-127.

Millennium Ecosystem Assessment (2003), *Ecosystems and Human Well being: A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, DC.

Ricardo D., 1815 (rééd. 1988). *Essai sur l'influence d'un bas prix du blé sur les profits*, Economica, Paris.

Tatoni T., Roche P., Médail F. et Barbero M. (2004), « The impact of changes in land use on ecological patterns in Provence (Mediterranean France) », dans *Recent dynamics of Mediterranean vegetation and landscape* (Mazzoleni S., Di Pascale G., Di Martino P., Rego F. et Mulligan M. eds.), John Wiley et Sons, London, pp. 107-120.

von Thünen J.H. (1826) *Isolated state; an English edition of Der isolierte Staat*. New York: Pergamon Press.

1.5.

Agriculture, ressources naturelles et régulation du foncier dans le Nord-Ouest français : Regards croisés entre économie, droit, agronomie et écologie du paysage.

Michel Pech¹, Claudine Thenail² & Jacques Baudry²

¹INRA, UMR SMART, Rennes

²INRA, UPR SAD-Paysage, Rennes

1. Introduction

Nous proposons une lecture de plusieurs travaux interdisciplinaires portant sur la gestion multi-échelle des ressources naturelles, réalisés en particulier en région Nord Ouest de la France. La spécificité de cette région comme modèle de travail est qu'elle combine des enjeux forts en terme de conservation de paysages agricoles culturels (bocage et marais), d'environnement, et de durabilité de filières agricoles intensives pesant fortement dans l'économie de la région. La question de l'urbanisation croissante et de ses interactions avec l'utilisation agricole et récréative des terres est une question également cruciale dans cette région, mais que nous n'aborderons pas ici. En introduction, nous présentons ce qui fait, selon nous, l'intérêt de croiser les regards de plusieurs disciplines, l'économie, le droit, l'agronomie et l'écologie du paysage, pour dégager des pistes de travail nécessairement systémiques sur la question de la régulation des ressources naturelles via la régulation du foncier et de l'agriculture. Nous exposerons ensuite deux études de cas que nous discuterons, pour enfin conclure sur les besoins d'innovations dans les outils de régulation, et les besoins en recherche associés dans ce domaine.

1.1. Dynamiques foncières et ressources naturelles : quel regard en agronomie et écologie du paysage ?

Le principe fondateur de l'écologie du paysage est le rôle de l'hétérogénéité spatio-temporelle du paysage dans la disponibilité, la qualité, et l'accessibilité des différents habitats nécessaires au maintien d'espèces animales et végétales (Burel et Baudry, 1999). Les travaux de l'écologie du paysage en territoires ruraux ont longtemps mis l'accent sur le rôle plus spécifique des trames vertes, c'est-à-dire des continuités de structures au sol et végétation pérenne « semi-naturelles » (haies, autres bordures de champs, bois, prairies permanentes...) comme corridors favorisant la dispersion des espèces. Ces recherches ont évolué aujourd'hui pour rendre compte du rôle écologique de l'hétérogénéité de l'ensemble de la mosaïque paysagère agricole, incluant les mosaïques de cultures et prairies, d'état de ces couverts, et de pratiques non visibles via ces couverts tels que l'application de phytosanitaires (Baudry *et al.*, 2003 ; Benton *et al.*, 2003 ; Burel et Baudry, 2005). Enfin, une question vive dans ce domaine aujourd'hui est de comprendre les processus à l'œuvre dans les services écosystémiques rendus par le paysage et la biodiversité, et l'évaluation de ces services (Le Roux et Sabbagh, 2008).

La discipline agronomique considérée ici est une science de la gestion technique des couverts végétaux, qui met en perspective les processus de gestion agricole (facteurs et règles de décision concernant la coordination des activités et l'allocation des ressources en main-d'œuvre, terre, équipements...), et les résultats de ces processus de gestion, en terme de dynamiques et de performances des couverts végétaux gérés (Doré *et al.*, 2006). Il s'agit d'une approche systémique des unités de décision agricole qui repose sur la caractérisation de la diversité des pratiques agricoles (Gras *et al.*, 1989). Les enjeux de multifonctionnalité et de durabilité de l'agriculture ont fait évoluer cette discipline vers la prise en compte de deux problématiques. La première est l'organisation spatio-temporelle des systèmes techniques pour comprendre leur insertion dans les territoires et paysages locaux (Deffontaines, 1998). La seconde est l'analyse des tensions et complémentarités en agriculture entre élaboration des productions agricoles et gestion des ressources naturelles (Martin *et al.*, 2006). Un front de recherche porte ainsi, en écho à l'écologie, sur la mobilisation en agriculture des services écosystémiques rendus par le paysage et la biodiversité (Le Roux et Sabbagh, 2008).

La dimension foncière des territoires ruraux interroge ces disciplines de deux façons. La première question porte sur la façon dont les structures foncières (organisation des modes d'utilisation, d'appropriation, de régulation dédiés aux terres et ressources associées) influence les propriétés écologiques du paysage directement ou via l'organisation des pratiques agricoles, et la durabilité de l'agriculture en retour. La seconde question est d'évaluer si, et comment, les instruments de l'action publique impliquant le foncier sont mobilisables pour assurer la durabilité des paysages ruraux et de l'agriculture, et, ce faisant, le maintien de la biodiversité.

1.2. Economie et droit : des objectifs différents mais des intérêts convergents

Le droit est présent dans la vente et l'échange des biens et dans les relations marchandes et non marchandes issues de l'acte de production agricole. La loi n'est pas un catalogue de normes qui s'impose arbitrairement à la pratique sociale car la pression des faits oblige le droit à évoluer : c'est la garantie que le droit reste en prise avec la réalité sociale. Le droit est également l'outil d'application de modèles techniques et économiques pensés indépendamment de la logique juridique dans laquelle il devra s'insérer. L'économie s'interroge alors sur l'efficacité des règles juridiques en considérant que le foisonnement des sources nouvelles de droit et l'empilement (COPERCI, 2002) de règles n'est pas garant d'une efficacité optimale. A l'évidence l'économie se tourne aujourd'hui vers le droit après des années d'évitement, pourquoi ?

Durant ces dernières années la capacité du droit à mettre en œuvre les modèles économiques est mise en doute (Lorvellec, 2000). Deux exemples peuvent être cités pour expliciter cette affirmation. En matière d'installation des jeunes agriculteurs tout d'abord : une grande proportion (plus de 60%) de ces installations en France se réalise aujourd'hui hors norme (Lefèvre *et al.*, 2006) en échappant au modèle technico-administratif qui est établi par l'Etat et aux aides allouées pour faciliter et suivre ces installations. Une des raisons de cette désaffection est que le modèle d'exploitation a été transposé en droit, sans que le calcul de productivité sur lequel il reposait n'ait pris en compte les coûts collectifs, environnementaux notamment, et ses risques associés.

Enfin en économie, pour bon nombre de biens environnementaux, il n'existe pas de marché (qualité de l'air, biodiversité, qualité de l'eau, etc...). Cette absence de marché conduit souvent à considérer ces biens comme gratuits et à les surexploiter. Ce dysfonctionnement, cette défaillance du marché provient de la sous estimation des coûts par les acteurs concernés. L'économiste parle d'externalité pour désigner ces situations où les décisions d'un agent

économique affectent un autre agent sans que le marché n'intervienne. Dans ce dernier exemple, le droit français adopte des positions hétérogènes : par endroit le droit de l'environnement protège les ressources (lutte contre l'érosion des sols, protection d'espèces, etc...), puis d'un autre côté le droit peine à faire appliquer la réglementation existante, c'est le cas pour les politiques d'irrigation des cultures, pour la politique de protection des captages, etc...

C'est pourquoi il peut être admis que mobiliser des instruments de régulation du foncier et des activités agricoles est nécessaire pour promouvoir une gestion durable des ressources naturelles dans le contexte actuel d'une agriculture multifonctionnelle (Bodiguel, 2003) Cela suppose une combinaison des instruments du droit et de l'économie : il convient alors de mettre en œuvre des méthodes d'analyse explicite des implications, atouts et limites de ces combinaisons.

2. Etudes de cas : de la haie au territoire de projet

2.1. Quels facteurs de l'évolution et de la conservation des ressources paysagères que sont les haies ?

2.1.1. Evolutions du foncier, des pratiques agricoles et fonctions des haies

Une analyse chronologique des modes de régulation, des pratiques et des fonctions des haies en Bretagne orientale montre une rupture importante entre le 19^e siècle (Baudry et Jouin, 2003; Antoine et Marguerie, 2008) et aujourd'hui. Au 19^e siècle, l'ensemble « fossé-talus plantés » marque les limites de propriété foncière. Aujourd'hui (depuis la deuxième moitié du 20^e siècle), la persistance des découpages anciens est variable, en lien avec une forte dynamique des échanges et aménagements parcellaires (Baudry et Jouin, 2003 ; Thenail and Baudry, 2004). Au 19^e siècle les règles s'appliquant sur les pratiques relèvent de la volonté du propriétaire des terres. Le tronc des arbres appartient au propriétaire de la terre tandis que les branches des arbres d'émonde sont à la disposition du fermier (**Figure 1**). Cette volonté du propriétaire s'applique aussi au maintien d'arbres de haut jet ou fruitiers. D'autre part les usages locaux font force de loi en termes de choix des essences ou de largeur des fossés. Aujourd'hui, la persistance des règles anciennes est variable (Périchon, 2003; Javelle, 2007) ainsi que leur formalisation dans des baux ; de nouvelles règles « s'empilent » à la faveur des contrats et règlements issus de l'action publique environnementale et agri-environnementale (Laval, 2008). Les pratiques individuelles sont diverses (Figure 1) et l'influence des propriétaires semble dépendre plus largement de la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les fermiers (Thenail and Baudry, 2004 ; Toublanc et Lunginbühl, 2007). L'analyse de ces nouvelles formes d'organisation est encore largement à mener (Primdahl, 1999). Enfin, un certain nombre de fonctions des haies sont reconnues et codifiées au 19^e siècle, telles que le marquage des limites de propriété (avec l'ensemble fossé-talus), la délimitation d'exclos pour les cultures ou encore la fourniture de bois d'œuvre et de chauffage, de ressources alimentaires. Aujourd'hui, la reconnaissance de fonctions des haies par les agriculteurs est variable et souvent faible (il s'agit par exemple de la protection des animaux ou de la production de bois de chauffage) (Javelle, 2007; Le Du *et al.*, 2007). En revanche, la reconnaissance par la Société de diverses fonctions des haies (culturelles, identitaires, écologiques...) va croissant (Baudry *et al.*, 2000 ; Périchon, 2003; Bonnin, 2006 ; Javelle, 2007).

L'évolution des découpages fonciers imprime des formes de structures au sol plus ou moins pérennes, évolutives, qui jouent sur la qualité des habitats actuels et les flux bio-géochimiques :
i) au niveau micro-local : par exemple un fossé comblé peut encore jouer un rôle de drainage,

le versant d'un ancien talus offre des conditions contrastées de sol pour la biodiversité végétale (Le Coeur *et al.*, 2002; Baudry et Jouin, 2003), ii) au niveau du paysage : les connexions des réseaux de structure au sol et végétation associée, organisés par les découpages fonciers, participent aux fonctions de corridors. Par ailleurs, on a montré que la diversité des pratiques agricoles (en deçà de certains seuils de perturbation), liées à la diversité des agriculteurs et de leurs structures de territoires d'exploitations, étaient un facteur clé de maintien d'une diversité d'habitats (Le Coeur *et al.*, 2002; Baudry et Jouin, 2003). Cependant les dynamiques foncières rapides s'accompagnent de changements eux-mêmes rapides des agriculteurs exploitants, des parcellaires d'usage. Ceci est problématique pour la pérennisation d'habitats, notamment pour les espèces spécialisées et de faible capacité de colonisation.

2.1.2. Action publique et haies : politiques de plantation et mesures agri-environnementales

- *Les politiques publiques de plantations de haies*

Des études ont été menées sur l'efficacité des schémas de plantation de haies issus des politiques publiques mises en œuvre dans la période 1980-2000 en Bretagne (Le Du *et al.*, 2007; Toublanc and Lunginbühl, 2007). Il s'agissait de promouvoir la plantation de haies au moyen de subventions au linéaire planté (Figure 1). On a pu constater que ces politiques avaient peu mobilisé les agriculteurs qui y voyaient surtout des contraintes. Les nouvelles haies étaient encore peu localisées au sein des parcellaires agricoles, et les « mises en connexions » de haies entre agriculteurs rares. Ces plantations ont effectivement remobilisé les questions foncières entre propriétaires et agriculteurs, ainsi qu'entre agriculteurs (acceptation des plantations par le voisin, choix de haies mitoyennes ou non, etc.). Enfin, la gestion des haies nouvellement plantées s'est révélée diverse, allant de la réintégration des haies dans les modes d'entretien existants, à la délégation de l'entretien à des services (par exemple des entreprises de travaux agricoles), jusqu'à l'abandon.

- *Les Mesures Agri-Environnementales portant sur l'entretien des haies.*

La protection de l'environnement et les mesures agro-environnementales (MAE) voient le jour dans les années 80. Ces dernières deviennent d'application obligatoire pour les Etats membres de l'Union Européenne avec la réforme Mac Sharry de 1992. Elles font alors partie des mesures structurelles dites d'accompagnement de la réforme et sont formalisées par le règlement 2078/92 (Dupraz et Pech, 2007). Des subventions sont offertes aux agriculteurs en échange de leur engagement à respecter, sur une durée d'au moins cinq ans, certaines pratiques agricoles favorables à l'environnement.

Les mesures agri-environnementales d'entretien des haies ont été analysées dans un ensemble d'exploitations agricoles du Parc Naturel Régional du Cotentin-Bessin (Basse-Normandie, France ; voir aussi chapitre 2.2. suivant) (Thenail *et al.*, 2009). Les résultats ont montré que les exploitations contractantes souvent n'étaient pas celles qui avaient le plus de haies. Par ailleurs, la norme d'entretien énoncée dans les cahiers des charges s'est avérée peu adaptée à l'objectif de maintien des haies. En effet, il était stipulé des fréquences de coupe supérieures à ce qui était pratiqué par les agriculteurs antérieurement. En outre, dans de nombreux cas les agriculteurs ont choisi de faire porter les contrats sur des haies au sein d'îlots en cours de trajectoire d'intensification (en particulier de conversion des prairies extensives en des successions de cultures fourragères et de vente). La poursuite de ces modes d'entretien à l'issue des périodes de contractualisation s'est avérée peu probable, soit que les agriculteurs reviennent vers leurs pratiques antérieures, soit qu'ils poursuivent la trajectoire d'intensification des îlots avec arasement des haies.

2.2. Le Parc Naturel Régional (PNR) des Marais du Cotentin et du Bessin : un système de gouvernance territorialisé.

Structuré autour d'un projet collectif ayant pour but de promouvoir une agriculture multifonctionnelle sur un territoire aux ressources naturelles remarquables, le PNR des Marais du Cotentin-Bessin, comme tous PNR, est un système de gouvernance territorialisé qui doit permettre d'améliorer l'efficacité des politiques agro-environnementales : ce projet insiste sur les capacités des acteurs à s'organiser en dehors de l'Etat et du marché par le biais d'arrangements institutionnels qui s'adaptent aux besoins spécifiques des acteurs (Ostrom, 1990).

Le projet du PNR a été élaboré en 1991. Le territoire du PNR MCB est caractérisé par deux zones contrastées en termes de milieu physique, de paysage et de pratiques de gestion (**Figure 2**). Il s'agit d'une part d'une zone de basses-terres qui est un marais débouchant sur la mer (hauteurs d'eau régulées, activité de pêche et mise en pâture) de rôle majeur pour le passage des oiseaux migrateurs (convention RAMSAR). Il s'agit d'autre part d'une zone de hautes-terres, qui est un paysage de bocage présentant une proportion importante de prairies gérées de façon extensive (les successions culturales incluant cultures fourragères et de vente étant plus faiblement représentées). Les sièges des exploitations agricoles, principalement d'élevage laitier et bovins viande, sont situés sur les hautes terres.

Dans le marais du Cotentin et du Bessin, la qualité écologique du territoire (fourniture de ressources pour différentes espèces dont oiseaux migrateurs, qualité de la ressource en eau, etc.) et donc la production des biens d'intérêt publics locaux, nationaux, et globaux dépend du maintien de l'élevage extensif. En effet, concernant les marais, les pratiques de fauche et de pâturage favorisent le développement d'une flore spécifique et permettent de créer un habitat favorable à des espèces d'oiseaux remarquables. Cette valorisation des prairies ainsi que l'entretien des fossés par les agriculteurs conditionnent par ailleurs le fonctionnement épurateur de la zone humide. Ainsi, la disparition ou même la simple régression de l'activité agricole se traduirait par une importante perturbation de la zone humide. Inversement, toute intensification non contrôlée conduirait à des pertes de qualité environnementale significatives. Il existe donc, concernant les marais, une jointure forte entre la production de fonctions environnementales et l'élevage extensif auquel sont associées les pratiques de pâturage et de fauche.

Ainsi, le projet de PNR vise en premier lieu à maintenir et à promouvoir une agriculture extensive qui permette d'assurer la pérennité des marais comme zone humide favorables au maintien de différentes ressources naturelles. Progressivement, le projet d'animation des acteurs administrant le PNR (par exemple la promotion des schémas de MAE auprès des agriculteurs) s'est élargi à l'ensemble des deux zones constitutives du territoire, c'est-à-dire la zone de basses et de hautes terres, pour deux raisons. D'une part, assurer le maintien des exploitations agricoles suppose de prendre en compte les deux zones, puisque la plupart ont leur territoire de part et d'autre, ce qui influence les contraintes et opportunités des agriculteurs concernant l'organisation des fonctions et modes d'utilisation des terres pour l'élaboration de leurs productions (Thenail *et al.*, 2009). D'autre part, l'évolution des connaissances sur les fonctionnements écologiques ont permis d'identifier les intérêts spécifiques des deux zones, ainsi que des corridors écologiques à différentes échelles sur l'ensemble du territoire du PNR.

La structure de gouvernance du PNR est constituée de cinq instances. Le syndicat mixte inclus les représentants des différents acteurs du PNR dont des élus des collectivités territoriales concernées (communes, conseil général au niveau du département...). Le comité syndical rend compte des activités, programme les actions annuelles et pluriannuelles et vote le budget. Le

bureau prépare le budget et oriente l'action de l'équipe technique et d'animation. L'équipe technique et d'animation met en œuvre un ensemble d'activités en cohérence avec les missions du syndicat mixte. Cette équipe anime aussi des commissions de travail qui mobilisent des institutions, des administrations, des usagers du PNR et des élus des collectivités territoriales. Ces commissions de travail ont pour objectif de faire des propositions d'action au comité syndical.

Ce descriptif très schématique d'organisation du Parc Naturel Régional permet de constater que les principes d'une « bonne gouvernance » tels qu'ils sont énoncés dans le Livre Blanc de l'UE¹ sont pris en compte: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.

- **Ouverture** : l'équipe technique du Parc comme les élus des collectivités territoriales sont des personnes accessibles à la population, ce qui doit permettre à chacun d'être informé des actions du Parc.
- **Participation** : l'ensemble des citoyens du Parc sont représentés au sein du Syndicat mixte par les élus des institutions communales, départementales et régionales. De plus, l'ensemble des acteurs ruraux a l'opportunité à travers les commissions de participer à la conception des politiques du Parc.
- **Responsabilité** : le rôle de chaque organe du Parc est clairement défini. Le Syndicat mixte du Parc, organe législatif, prend la responsabilité des décisions prises au sein du Comité syndical et du Bureau.
- **Efficacité** : les objectifs du Parc sont clairement définis et inscrits dans la Charte du Parc. Les résultats sont par ailleurs évalués tous les dix ans pour le renouvellement de la Charte.
- **Cohérence** : l'implication des autorités locales, départementales et régionales permet d'assurer une certaine cohérence des politiques du Parc par rapport aux choix effectués aux autres niveaux institutionnels. De plus, la participation des professionnels, des institutions diverses et de l'administration doit permettre de garantir une approche intégrée dans un système complexe. Le défi à relever pour le Parc est en effet de transcender les limites des politiques sectorielles pour construire un projet dont l'unité est le territoire.

La figure 3 montre les différents schémas agri-environnementaux appliqués au PNR MCB depuis 1990. On y voit une succession voire une superposition pendant certaines périodes, de différents schémas. Ils diffèrent par les pratiques agricoles visées, les procédures d'application et de mise en œuvre. Par exemple les Opérations Locales Agri-environnementales (OLAE) étaient assez comparables aux « Environmentally Sensitive Areas » ailleurs en Europe, mais s'appliquaient généralement à de plus petites zones. Les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) étaient des contrats agri-environnementaux avec les agriculteurs qui incluaient un soutien à l'investissement. Les Contrats d'Agriculture Durables (CAD) ne prévoyaient plus un tel soutien à l'investissement ; les Mesures Agri-Environnementales étaient choisies dans chaque zone à partir d'un ensemble de mesures d'un « menu régional ». A titre d'exemple, le choix de mesures incluant le lien entre quotas laitier /gestion du foncier et les primes bovines a été déterminant quant au maintien de l'élevage bovin (lait et viande) sur les prairies inondables. Les MAE ont favorisé le maintien de pratiques de fauche et de pâturage sur le marais (bas pays), en particulier l'opération locale des marais du Cotentin et du Bessin qui a couvert un tiers de la zone humide, alors que la prime à l'extensification (MAE prime à l'herbe) a joué un rôle important en incitant les exploitations à s'agrandir sur le marais, et non uniquement sur le Haut-Pays.

¹ Commission des Communautés Européennes, 2001- Gouvernance Européenne, un Livre Blanc, 40 p

3. Discussion

3.1. Evolution et limites des instruments de type MAE

Avant de préciser l'évaluation que l'on peut faire des MAE, soulignons que les critiques portent encore aujourd'hui sur le manque, en amont, de dispositif d'évaluation de ces schémas (Kleijn and Sutherland, 2003 ; Primdahl *et al.*, 2003).

- Règles de police, servitudes administratives et procédure contractuelle

Dans un cadre classique, l'action de l'Etat en matière de protection de l'environnement s'articule autour de trois axes : les règles de police, les servitudes administratives et la procédure contractuelle. Cette gamme d'outils est utilisée en fonction des objectifs recherchés, mais il est toutefois utile de spécifier les limites de ces instruments eu égard à l'évolution des enjeux décrits ci-dessus.

De manière générale et très schématique :

- les règles de police interviennent sous la forme d'interdiction et réglementation et elles intéressent des problèmes circonscrits dans l'espace et le temps. Le changement d'échelle de la problématique agro-environnementale entraîne une remise en cause de cette procédure. Durant la période où peu d'agriculteurs étaient concernés par les MAE, les actions de police étaient efficaces car des contrôles pouvaient être effectués sans difficulté majeure. Depuis que les MAE concernent des territoires plus vastes et un nombre croissant d'agriculteurs, il devient impossible de contrôler efficacement l'application des règles de police.

- les procédés de servitudes administratives et autres outils d'aménagement rural sont utilisés dans le cadre de la prévention des risques, de la protection du patrimoine naturel, et dans les zones de protection des captages d'eau potable. Il s'agit donc d'actions d'envergures nécessitant des moyens d'intervention conséquents et qui portent sur des éléments patrimoniaux sensibles. L'éventail des instruments juridiques applicables est large et très couteux, il faut garder à l'esprit que les effets de ces instruments sur les incertitudes relatives, par exemple à une collaboration des agents avec les services de l'Etat, varient selon les situations (Mormont, 1996). Les actions liées au foncier ou au patrimoine doivent tenir compte de ces incertitudes au moment du choix d'un instrument d'action.

- concernant la procédure contractuelle, dans de nombreux contrats agro-environnementaux, les objectifs contractuels restent flous ; dans cette perspective l'Etat est peu enclin à proposer une rémunération plus importante en raison de l'incertitude qui est liée aux probabilités d'atteindre tel ou tel résultat. Il s'agit du problème classique des asymétries d'informations, pour qu'un contrat soit intéressant, il faut que les deux parties divulguent leurs informations pour arriver à un consensus.

- Mise en cohérence, échelles spatio-temporelles et continuité dans le temps

En termes agro-écologiques, la dimension spatiale des MAE est un problème clé : il s'agit de s'assurer que les échelles spatiales considérées, et les formes d'organisation des MAE dans l'espace (c'est-à-dire leur contribution à l'hétérogénéité du paysage) sont pertinentes. Un risque qu'il convient de mesurer également est celui d'une uniformisation des pratiques, compte tenu

de l'importance de la diversité des pratiques pour le maintien d'une diversité d'habitats pour les espèces par exemple.

Par ailleurs, l'instabilité dans le temps des MAE pose problème, elle est induite par la durée limitée des contrats mais aussi au niveau national et européen par les changements très fréquents des politiques mises en œuvre. Ainsi, en vingt cinq ans en France, quatre dispositifs se sont succédés, instaurant des difficultés pour les agriculteurs à faire des projets intégrant les possibilités d'évolution de leur système d'exploitation au-delà des termes du contrat. La discontinuité des schémas MAE dans le temps est aussi problématique en termes d'efficacité écologique, dès lors que les fonctions écologiques des structures paysagères dépendent de leur durée de présence et de l'histoire des pratiques de gestion qui leur sont associées (Primdahl *et al.*, 2003). L'administration et les organismes institutionnels éprouvent également des difficultés à suivre ces différentes procédures et cela se traduit par des coûts d'apprentissage élevés et par une approche minimaliste des problèmes posés. Après chaque changement de procédure les organisations institutionnelles doivent retrouver leur place et s'adapter à la nouvelle politique, l'administration doit également s'adapter à la nouvelle donne et de ce fait l'efficacité environnementale de ces contrats s'en trouve altérée.

Par ailleurs, on peut constater que les politiques publiques à visées environnementales, telles que les MAE ou politiques de maintien des haies présentées, restent très sectorielles mêmes lorsqu'elles s'adressent à l'agriculture. Ainsi certaines politiques s'appliquent à l'aménagement (par exemple la plantation de haies), tandis que d'autres s'appliquent à l'entretien des terres ou du paysage (par exemple les MAE concernant l'entretien des haies), et que d'autres enfin passent par une régulation ou compensation environnementale des pratiques de production (par exemple la régulation de la fertilisation ou la mise en place de bandes enherbées). C'est à l'agriculteur de mettre en cohérence, en bout de chaîne, ces diverses actions publiques dans l'organisation de ses pratiques et sur l'ensemble des composantes de son territoire. Les agriculteurs peuvent ne pas parvenir à cette mise en cohérence, ou se concentrer sur un choix de priorités, aux dépens des objectifs environnementaux voire plus largement de durabilité des exploitations agricoles.

3.2. Atouts et limite du PNR Cotentin-Bessin comme système de gouvernance territorialisé

3.2.1. Les atouts du Parc Naturel Régional pour la mise en œuvre des politiques contractuelles.

Tout d'abord, la mission d'expérimentation des Parcs Naturels Régionaux² les légitiment dès 1991 dans la mise en œuvre des premières générations de politiques agri-environnementales. L'hostilité des institutions agricoles traditionnelles à l'égard de l'agri-environnement dans le contexte de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de 1992, contribue à renforcer la légitimité institutionnelle et politique des PNR dans la mise en place des contrats agri-environnementaux.

Plus tard, l'élaboration et la mise en œuvre du projet du PNR repose sur des commissions thématiques qui sont des lieux de concertation entre élus locaux, administration, profession agricole et autres usagers du territoire. Ce fonctionnement démocratique permet de faciliter l'expression de la demande sociale pour les fonctions non marchandes et donc de mieux définir les objectifs et les mesures des programmes agri-environnementaux.

² Décret n°88-443 du 25 avril 1988 (J.O. du 27 avril 1988) relatif aux parcs naturels régionaux.

Enfin, le projet de territoire du PNR des marais du Cotentin et du Bessin s'inscrit parfaitement dans les principaux objectifs établis dans le cadre de l'article 19 du Règlement de l'Union Européenne (UE) 797/85 puis du Règlement UE 2078/92. En outre, la Loi d'Orientation Agricole (France) de juillet 1999 confirme la convergence entre la volonté politique nationale et européenne et le projet du PNR en reconnaissant les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Associant des objectifs économiques et environnementaux à un objectif de développement durable, le Contrat Territorial d'Exploitation (CTE) apparaît alors comme l'instrument adéquat pour accompagner le projet du PNR des marais du Cotentin et du Bessin, permettant de maintenir des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et donc de protéger les zones de marais mais aussi, d'encourager des stratégies de développement économique basées sur la diversification et les démarches « qualité », favorables à l'identité du territoire.

Le projet du PNR, constant depuis 1991, assure ainsi un cadre stable pour la réalisation des objectifs agri-environnementaux dans un contexte où les politiques mises en œuvre changent régulièrement. Les PNR sont aujourd'hui particulièrement sollicités par l'Etat pour la mise en place des schémas de trames vertes et bleues, qui sont les trames de végétation pérenne et de cours d'eau dont le rôle de corridors doit favoriser le maintien de la biodiversité.

3.2.2. Les limites de ce dispositif PNR

Le bilan des mesures mises en place sur le territoire du PNR est assez semblable à celui du reste de la Région Basse-Normandie, ce qui montre que le système de gouvernance du PNR n'a pas permis de générer de plus-value dans la mise en œuvre de cette politique. On observe donc une rupture dans le rôle du PNR entre les programmes agri-environnementaux de type Opérations Locales Agro-environnementales (OLAE), et les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE). En effet, alors que le PNR avait orchestré la mise en œuvre des précédents contrats en confrontant les agriculteurs du territoire à la demande des acteurs non agricoles pour l'entretien de la zone humide, les CTE ont été mis en place par les professionnels agricoles avec la volonté de répartir les moyens de cette politique sur l'ensemble du département de la Manche sans reconnaître la spécificité de la zone humide.

L'éligibilité de tous les agriculteurs aux MAE et l'absence de zonage de la politique a donc atténué la plus-value du PNR. Ce constat est confirmé avec la mise en œuvre des Contrats d'Agriculture Durable (CAD) où comme au niveau national et régional, les contrat-types ont été élaborés simplement par simplification des CTE. Cependant, le PNR a tout de même imposé la création d'un contrat-type CAD spécifique aux marais, ciblé sur les zones Natura 2000. Ainsi, bien que le PNR n'ait plus un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques agri-environnementales, ses connaissances des enjeux du territoire permettent d'orienter les politiques publiques localisées de façon à promouvoir un développement durable.

En tous cas, le PNR est un système de gouvernance légitimé par la production localisée de biens non marchands d'intérêts publics locaux mais aussi nationaux et globaux dont il est nécessaire de rémunérer la production. En effet, certaines ressources naturelles sont des biens non marchands qui ont les caractéristiques de biens publics c'est à dire que, selon la définition de Samuelson, ils sont tels que leur consommation est sans exclusivité, ni rivalité. Chacun bénéficie du bien lorsqu'il est produit mais a tendance à ne pas contribuer à sa production puisque de toute façon il ne peut être exclu de sa consommation. Le bien est donc produit en quantité sous-optimale. Une intervention publique visant à rémunérer la production de ces biens publics est nécessaire pour rétablir une allocation optimale au sens de Pareto³.

³ De manière générique, un **optimum de Pareto** est, dans une économie d'échange ou de marché, un état dans lequel on ne peut pas améliorer le bien être d'un individu sans détériorer celui d'un autre.

4. Conclusion

4.1. La nécessité de promouvoir et d'évaluer l'innovation dans les outils juridiques

Par les exemples discutés dans ce texte, nous voyons que la pratique du droit peut poser problème lorsqu'elle fige les situations. Cela fait état des limites de la transposition d'objectifs de politique agricole dans un espace normé par le droit. Les conséquences peuvent aller à l'encontre des effets attendus. Cependant, nous constatons aussi que le droit va à la rencontre des faits sociaux pour encadrer et accompagner juridiquement des évolutions inéluctables. C'est particulièrement le cas pour les exemples qui suivent, d'innovation dans le droit français.

- L'article 76 de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 offre des garanties environnementales dans les baux ruraux tant pour le preneur que pour le bailleur. En introduisant des clauses environnementales, en faisant une entorse aux statuts des baux ruraux, cette nouvelle loi donne une valeur aux biens environnementaux. Elle crée une servitude (le paiement du loyer est indexé sur des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement) et du même coup reconnaît la valeur patrimoniale d'un bien : l'approche patrimoniale vise pour le plus grand nombre de titulaires d'un patrimoine de -garder le souci du long terme- et de prendre conscience des multiples interdépendances entre acteurs (Revéret and Webster, 2002) (cité par Francisco Neira Brito dans "la gestion des ressources renouvelables: vers une gestion patrimoniale des écosystèmes»).

- La loi du 8 août 2008 sur la responsabilité environnementale accroît la responsabilité juridique des agriculteurs sur la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Le cas échéant, l'agriculteur à l'origine du dommage sera dans l'obligation de prendre des mesures de réparation permettant un retour à l'état antérieur du milieu naturel. La collectivité qui est jugée responsable du bien est tenue de réparer le dommage. Il s'agit d'un renforcement notable de l'application du principe pollueur payeur.

Ces deux exemples d'évolution du droit cristallisent d'une part l'émergence d'une demande sociale, qui en sus des MAE qui étaient dédiées aux exploitants et aux fermiers, permet aujourd'hui d'associer les propriétaires non exploitants à la gestion patrimoniale des biens. D'autre part, la loi du 8 août 2008 qui promeut la prévention et la réparation des dommages, oriente les contractants vers plus de transparence au niveau des obligations contractuelles : désormais il sera plus opportun, pour éviter les coûts de réparation des dommages, de prévoir des contrats avec des obligations de résultats. Chaque contractant a intérêt à réduire les incertitudes du contrat, L'Etat pour avoir des résultats à hauteur des enjeux, les agriculteurs pour ne pas avoir à payer des frais de dépollution et pour avoir des compensations/ primes plus élevées. Autant d'implications possibles qu'il convient d'évaluer.

4.2. Vers des outils systémiques d'appui à la régulation : les observatoires territoriaux ?

Une structure de type PNR peut avoir pour objectif d'adapter les politiques publiques à un contexte local tout en mobilisant les ressources et motivations locales pour le développement du territoire. Les politiques qui sont alors mises en place répondent à une demande sociale spécifique. La bonne connaissance des conditions et *desiderata* du terrain de la part des acteurs des PNR peut cependant s'avérer inefficace en présence de changements d'objectifs et de moyens financiers à une échelle supra locale concurrente du PNR. Ce changement d'échelle

entraîne une asymétrie d'information entre les décideurs et les acteurs de terrains, de ce fait les contrats mis en œuvre peuvent ne plus être réellement adaptés aux contingences de terrain. Par ailleurs, les caractéristiques des ressources en termes de quantité et qualité, et en termes de biens et services écosystémiques délivrés, sont elles-mêmes des variables qui interagissent et sont hautement évolutives. On a progressé dans le passé sur des méthodes d'évaluation « statique » (à un moment *t*) des patrons d'organisation activités humaines – paysage – ressources naturelles à des échelles locales à régionales ; on a aussi progressé sur la conception d'indicateur d'état de certaines ressources ou de l'utilisation des terres par exemple, qui permette d'en évaluer les trajectoires. En revanche, les méthodes sont encore largement à construire et à tester pour rendre compte des interactions entre ces différentes composantes des territoires ruraux, et ce, sur différentes gammes d'échelles spatiales et dans le temps pour identifier les effets de résilience, de rétroaction, etc. Les changements climatiques renouvellent encore ces enjeux.

La notion d'observatoire n'est pas nouvelle ; en revanche les démarches de conception d'observatoires dédiés à l'appui au développement durable de territoires ruraux (au sens où l'on recherche effectivement le maintien des ressources pour les générations futures et la conciliation de dimensions environnementales, sociales et économiques des territoires) l'est davantage (Benoît et Dubois, 2007). Un observatoire territorial peut être défini comme une structure articulant i) un dispositif de recueil suivi de données de terrain multi-échelles, ii) un système d'information permettant d'enregistrer, organiser et représenter l'information, et iii) un dispositif humain dans lequel s'organisent les acteurs de la gestion de l'observatoire, les acteurs du projet territorial et les usagers du territoire pour produire des connaissances à partir des données recueillies et informations construites, concevoir et adapter le projet territorial dans le temps (**Figure 4**) (Passouan *et al.*, 2007). Ainsi, un tel observatoire doit pouvoir fournir un appui pour passer à une forme de développement et gestion de territoire multi-échelles, non sectorielle, concertée et évolutive (Liu and Taylor, 2002).

Comme évoqué plus haut, la conception d'indicateurs pertinents pour mesurer les interactions dynamiques entre activités humaines, paysages et ressources naturelles est un champ de recherche encore largement à creuser. Une dimension cruciale est la validation de ces indicateurs dans le temps en terme de sensibilité (capacité à caractériser des trajectoires présentant des signaux forts ou faibles) et de robustesse (Farrow and Winograd, 2001 ; Piorr, 2003). Concernant ce dernier point en effet, la hiérarchie des facteurs moteurs structurant les patrons d'organisation observés peut changer de telle façon que les indicateurs utilisés deviennent invalides (Farrow and Winograd, 2001). Il s'agit ainsi d'être en mesure de travailler sur les domaines de validité dans l'espace mais aussi dans le temps de ces indicateurs.

La dimension humaine des observatoires territoriaux est également clé. Prenant un angle de vue économique, on peut dire qu'un observatoire est une unité de production d'informations et de connaissances qui se caractérise par :

- Des fournisseurs (de moyens techniques, financiers et humains, de données et d'informations) ;
- Des clients ou usagers (publics, privés, avec des accès différenciés) ;
- Des échanges largement non marchands, basés sur la coopération ;
- Une dynamique contrastée des coûts et des bénéfices (court terme/long terme)

La viabilité d'un tel dispositif suppose que les gains globaux espérés soient supérieurs aux coûts. Afin de maintenir la coopération entre les agents économiques, elle nécessite également un bénéfice individuel espéré supérieur au coût. Par ailleurs, le risque d'éviction par la concurrence est faible en raison de la spécificité territoriale de chaque observatoire.

La valeur de la production des observatoires est liée à la fois à l'accroissement de connaissance qui en découle et à la communication (insertion sociale de l'agriculture dans le territoire). Le bénéfice est variable selon les partenaires (services de l'Etat, collectivités territoriales, organisations agricoles, agriculteurs, autres usagers et associations). Un meilleur niveau d'information des agents économiques sur leur environnement conduit à réduire les incertitudes auxquelles sont soumises leurs activités, leurs décisions et les inefficacités économiques associées.

Des interactions importantes existent entre les observatoires et les politiques publiques. En premier lieu, la forme des politiques peut encourager ou décourager l'intérêt d'observatoires des pratiques agricoles. Notamment des contrats basés sur des obligations de résultats en termes d'impacts environnementaux sont de nature à inciter les agriculteurs à accroître les connaissances sur les causalités entre leurs pratiques et ces impacts. Ce n'est pas le cas pour la plupart des contrats actuels basés sur des obligations de moyens en termes de pratiques, où les incertitudes sur ces causalités sont entièrement à la charge de l'Etat, qui est en conséquence peu incité à offrir des paiements élevés.

Finalement, un observatoire ne peut fonctionner qu'en respectant le protocole de mise en œuvre, et notamment le rôle des acteurs au centre de la conception de l'outil puis de son exploitation. Ce protocole prévoit d'ouvrir des espaces de négociation sur un territoire pour assurer un bon niveau de transparence des actions politiques. L'observatoire est donc un espace de négociation entre l'Etat et les autres acteurs. Ces arrangements non institutionnels peuvent faire évoluer le droit : -le partage d'informations privées permet la production de connaissances par des actions conjointes qui peuvent créer des normes d'efficacité partagée-. L'information partagée doit circuler à grande vitesse pour faciliter la production de connaissances et permettre des réponses rapides.

A nouveau, il s'agit de champs de recherche encore largement à travailler.

Références bibliographiques

Antoine, A., Marguerie, D. (Eds.), 2008. Bocage et Sociétés. Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

Arnaud, S., 2004. Expression de la demande sociale pour les diverses fonctions du territoire du parc naturel régional du Cotentin et du Bessin, dactyl., . ENSA Montpellier, université de Montpellier 1., Rennes-Montpellier.

Baudry, J., Bunce, R., Burel, F., 2000. Hedgerows: An international perspective on their origin, function and management. *Journal of Environmental Management* 60, 7-22.

Baudry, J., Burel, F., Aviron, S., Martin, M., Ouin, A., Pain, G., Thenail, C., 2003. Temporal variability of connectivity in agricultural landscapes: do farming activities help ? *Landscape Ecology* 18, 303-314.

Baudry, J., Jouin, A. (Eds.), 2003. De la haie aux bocages: organisation, fonctionnement et gestion. INRA Editions, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable., Paris.

Benoît, M., Dubois, E., 2007. Description des 6 classes de la typologie des observatoires de pratiques agricoles territorialisées. In: Benoît, M., Passouan, M. (Eds.), Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes), pp. 4-22.

- Benton, T.G., Vickery, J.A., Wilson, J.D., 2003. Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key? *Trends in Ecology and Evolution* 18, 182-188.
- Bodiguel, L., 2003. Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle. *Economie rurale* 273-274, 61-75.
- Bonnin, M., 2006. Les corridors, vecteurs d'un aménagement durable de l'espace favorable à la protection des espèces. *Natures Sciences Sociétés* 14, S67-S69.
- Burel, F., Baudry, J., 1999. *Écologie du paysage. Concepts, méthodes et applications.* Lavoisier, Paris.
- Burel, F., Baudry, J., 2005. Habitat quality and connectivity in agricultural landscapes: the role of land use systems at various scales in time. *Ecological Indicators* 5, 305-313.
- COPERCI, 2002. *Audit CTE remis au ministre de l'Agriculture.* . Comité Permanent de Coordination des Inspections, Paris, p. 22.
- Deffontaines, J.P., 1998. *Les sentiers d'un géoagronome.* Editions Arguments, Paris.
- Doré, T., Le bail, M., Martin, P., Ney, B., Roger-Estrade, J. (Eds.), 2006. *L'Agronomie aujourd'hui.* Editions Quae, Paris.
- Dupraz, P., Pech, M., 2007. Effets des mesures agri-environnementales. *INRA Sciences Sociales*, 6.
- Farrow, A., Winograd, M., 2001. Land-use modelling at the regional scale: an input to rural sustainability indicators for Central America. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 249-268.
- Gras, R., Benoît, M., Deffontaines, J.P., Duru, M., Lafarge, M., Langlet, A., Osty, P.L., 1989. *Le fait technique en agronomie. Activité agricole, concepts et méthodes d'étude.* INRA, L'Harmattan, Paris.
- Javelle, A., 2007. Perceptions de la biodiversité par des agriculteurs sur une zone atelier du nord-est de la Bretagne et évaluation de leur rencontre avec des chercheurs en environnement. *Ecole Doctorale Vie, Agro, Santé, UFR Sciences de la Vie et de l'Environnement. Université Rennes 1, Rennes*, p. 356.
- Kleijn, D., Sutherland, W.J., 2003. How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, 947-969.
- Laval, C., 2008. *Les corridors écologiques en droit, exemple de la Zone atelier de Pleine Fougères.* . Université de Strasbourg Rennes.
- Le Coeur, D., Baudry, J., Burel, F., Thenail, C., 2002. Why and how we should study field boundaries biodiversity in an agrarian landscape context. *Agriculture, Ecosystem and Environment*, 23-40.
- Le Du, L., Le Coeur, D., Thenail, C., Burel, F., Baudry, J., 2007. Les nouvelles haies des programmes de replantation : évaluation de leur qualité écologique et leur entretien dans les exploitations agricoles. In: *Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y., Terrasson, D. (Eds.), Paysages : de la connaissance à l'action.* Editions QUAE, Paris
- Le Roux, X., Sabbagh, C. (Eds.), 2008. *Agriculture et biodiversité: valoriser les synergies.* . Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Ministère de l'Ecologie et de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. , Paris.
- Lefèvre, F., Bernard, N., Cessot, I., 2006. Les agriculteurs non aidés : installation et devenir, un état de lieux national. *CNASEA étude.* CNASEA, Paris, p. 13.

Liu, J., Taylor, W.W. (Eds.), 2002. Integrating Landscape Ecology into Natural Resources Management. Cambridge University Press, Cambridge.

Lorvellec, L., 2000. Droit rural et fait. *Economie rurale* 260, 9-19.

Martin, P., Joannon, A., Mignolet, C., Souchère, V., Thenail, C., 2006. Chapitre 10. Systèmes de culture et territoires: cas des questions environnementales. In: Doré, T., Le bail, M., Martin, P., Ney, B., Roger-Estrade, J. (Eds.), *L'Agronomie aujourd'hui*. Editions Quae, pp. 253-283.

Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press, Cambridge.

Passouan, M., Martinand, P., Tonneau, J.P., 2007. Méthode de mise en place d'observatoire. In: Benoît, M., Passouan, M. (Eds.), *Rapport à deux ans du projet ADD COPT (annexes)*. ANR, INRA, pp. 47-51.

Périchon, S., 2003. *L'inégale évolution des paysages arborés en Ille-et-Vilaine*. Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles.

Piorr, H.-P., 2003. Environmental policy, agri-environmental indicators and landscape indicators. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 98, 17-33.

Primdahl, J., 1999. Agricultural landscapes as places of production and for living in owner's versus producer's decision making and the implications for planning. *Landscape and Urban Planning* 46, 143-150.

Primdahl, J., Peco, B., Schramek, J., Andersen, E., Onate, J.J., 2003. Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe. *Journal of Environmental Management* 67, 129-138.

Revéret, J., Webster, A., 2002. *Economics and Biodiversity Management*. In: Le Preste, P. (Ed.), *The Construction of a New International Biological Order*. Hampshire Ashgate Publishing Ltd., Aldershot.

Thenail, C., Baudry, J., 2004. Variation of farm spatial land use pattern according to the structure of the hedgerow network (bocage) landscape: a study case in northeast Brittany, France. *Agriculture, Ecosystem and Environment* 101, 53-72.

Thenail, C., Dupraz, P., Pech, M., Turpin, N., Ducos, G., Winckler, L., Barillé, P., Joannon, A., Baudry, J., Le Coeur, D., Hubert-Moy, L., 2009. How do farms economic and technical dynamics contribute to landscape patterns? In: Brouwer, F., van der Heide, M. (Eds.), *Multifunctional Rural Land Management: Economics and Policies*. Earthscan, Wageningen, pp. 235-253.

Toublanc, M., Lunginbühl, Y., 2007. Des talus arborés aux haies bocagères : des dynamiques de pensées du paysage inspiratrices de politiques publiques. In: Berlan-Darqué, M., Luginbühl, Y., Terrasson, D. (Eds.), *Paysages : de la connaissance à l'action*. Editions Quae, Paris, pp. 163-177.

Remerciements :

Les travaux de recherche présentés dans ce texte ont été soutenus financièrement par plusieurs programmes français et européens. Il s'agit en particulier des projets de recherche :

- « Multiple Functions in the Rural Countryside » (coord. F. Brouwer et P. Dupraz) financé par le programme « Multifunctional Agriculture » des instituts INRA (France) et WUR (Pays-Bas).

- « Conception d'Observatoire des Pratiques Territorialisées » (COPT ; coord. M. Benoît) financé par le programme « Agriculture et Développement Durable » de l'ANR (France).
- « Trames Vertes » (coord. J. Baudry) financé par le programme « Paysage et Développement Durable » du Ministère français chargé de l'Environnement (MEEDD).

Liste des figures

Figure 1. Evolution des formes de haies et limites parcellaires en Bretagne : a) Forme traditionnelle fossé-talus planté d'arbres d'émonde appelées « ragosses », b) Même forme de haie, mais partiellement arasée et taillée latéralement sur un seul côté, c) Forme de haie nouvelle à plusieurs strates (hautes, moyennes, basses tiges).

Figure 2. Présentation géographique du Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin-Bessin : a) Carte des PNR en France et localisation du PNR MCB au Nord-Ouest, b) le PNR MCB en région Basse-Normandie, et ses contours (en bleu les basses terres de marais, en jaune, les hautes terres de bocage), c) Photographie aérienne d'une partie du PNR : en haut à gauche les basses terres de marais, en bas à droite les hautes terres de bocage.

Figure 3. Les différents schémas agri-environnementaux appliqués au PNR MCB depuis 1990. D'après (Arnaud, 2004)

Figure 4. Démarche de conception et de gestion d'un observatoire territorialisé. D'après (Passouan *et al.*, 2007)

Figure 1



Figure 2.

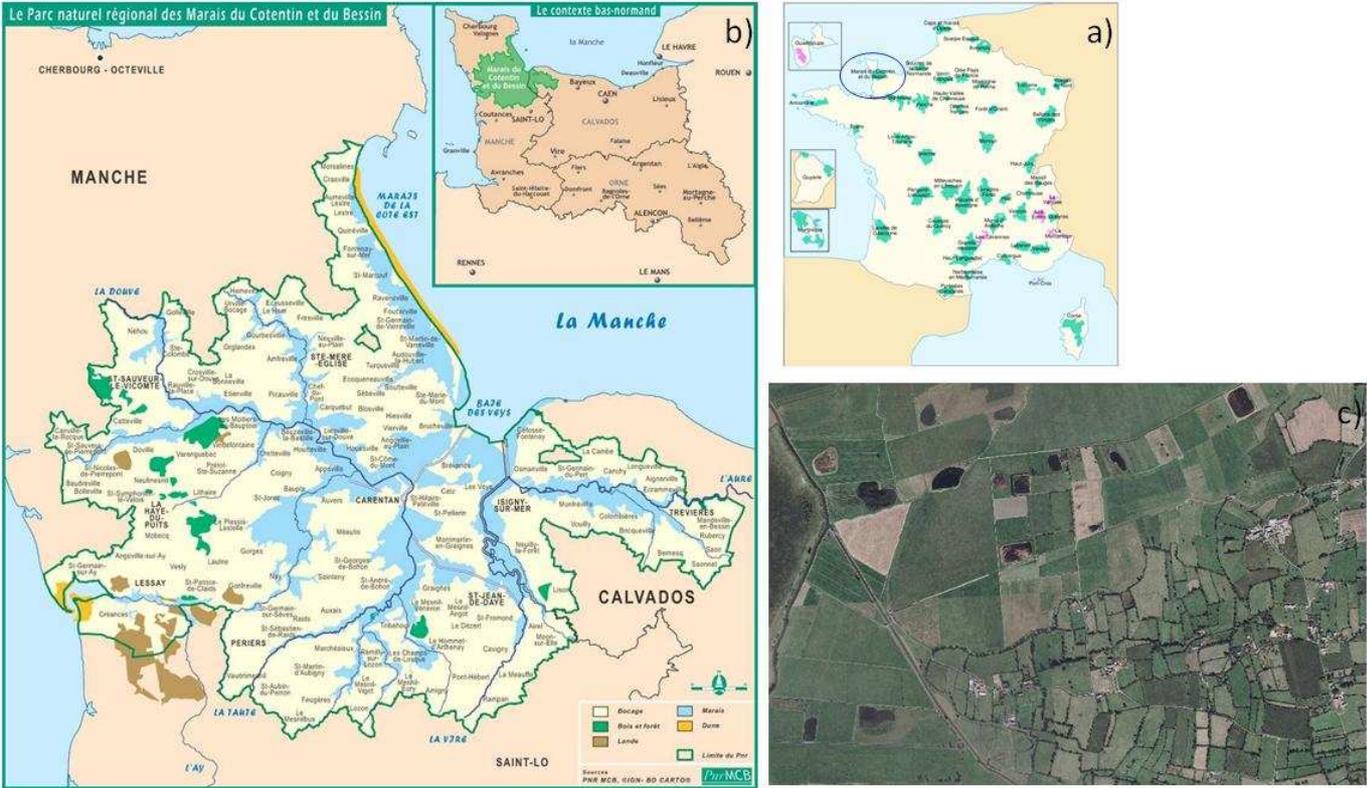


Figure 3

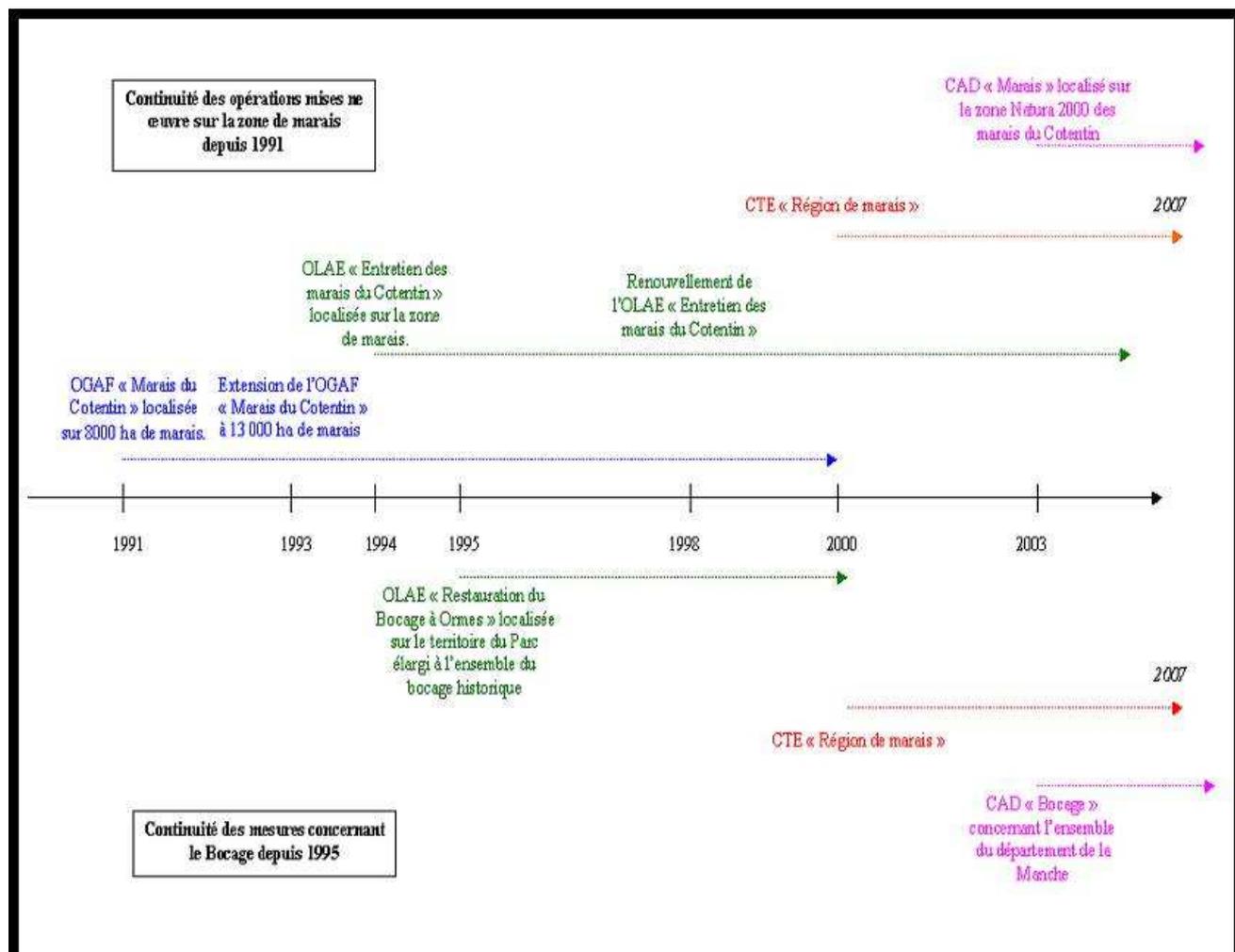
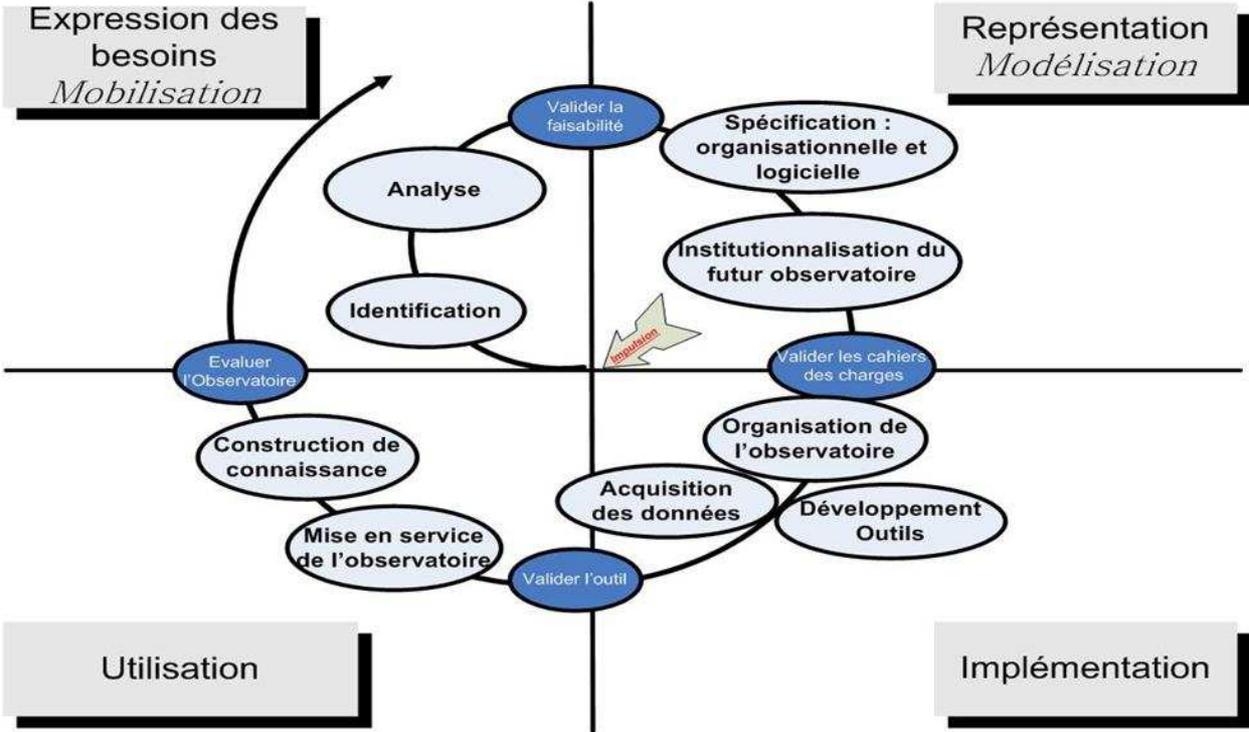


Figure 4.



1.6.

Observatoires et systèmes d'information

Mongi Sghaier

Insnstitut des Régions Arides – IRA de Médenine

IRA

INRA

CIHEAM/IAMM

**Ecole chercheur : Gouvernance et usages des ressources
naturelles**

Observatoires et systèmes d'information

Gabès, Tunisie, 16-20 novembre 2009



Mongi Sghaier
Institut des Régions Arides, IRA de Médenine
Tel : 05 633 005 / Fax :05 633 006
e-mail : s.mongi@ira.rnrt.tn

1. Observatoires et systèmes d'information : éléments de définition

L'Observatoire : Un outil ancien, des applications nouvelles

Les premiers usages du concept «Observatoire » relève du domaine de l'astronomie (Civilisations chinoise, Babylone, etc.

Le terme « observatoire » appliqué aux sciences sociales ne commence à se répandre qu'à la fin des années 60.

Son transfert dans les sciences humaines s'est effectué dans l'entre-deux guerres grâce à la démographie lorsqu'il a fallu suivre l'évolution de la population.

Mais ce n'est que récemment qu'il a pris toute son importance dans de nombreuses applications, notamment socio-économiques.

L'Observatoire : Un concept ancien, des applications nouvelles

Aujourd'hui, ce terme peut signifier un organisme ou une institution qui collecte, traite et diffuse l'information (économique, sociale, environnementale, etc.) un endroit spécifique ou un territoire.

« À l'heure des réseaux et à l'ère du cyberspace, l'accès à l'information, le partage des connaissances et le droit au savoir sont au centre des débats sur la diffusion des savoirs au sein des sociétés développées et en développement » (Gdoura, 2005).

C'est « un instrument d'investigation à structure autonome, qui rassemble de façon permanente des observations sur un phénomène pour les analyser et les restituer aux utilisateurs en fonction de leurs besoins ». (Dubois et Rasolofo, 2005)

Observatoire et Système d'information: Deux outils indissociables

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

L'observatoire est donc «une structure technique qui permet d'identifier, anticiper, prévoir, et préparer des échéances considérées généralement comme probables et relativement prochaine.

Elle induit des équipements, des utilisateurs et une technique d'ensemble, pouvant être comparable à un système d'information ordinaire » René de Maximy (1998).

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

Observatoire, système d'information, suivi évaluation décision et action

L'observation du réel se fait d'une manière permanente et systémique afin d'obtenir une information stratégique destinée à faciliter l'action.

À cet égard, l'observatoire « ne retracera pas seulement le passé, mais pourra être un outil de gestion pour l'avenir.

Il est devenu prospectif et il fait partie intégrante du scénario de développement du territoire » (Ranivier, 1993).

"An information system (IS) refers to a system of people, resources, and procedures that collects, transforms, and distributes information to relevant organization members. For an IS to be effective, it must supply managers with information that is rapid, comprehensive, and accurate"

Objectifs et finalités : l'exemple des observatoires ROSELT/OSS) :

- ✓ **Comprendre le fonctionnement des systèmes socio économiques et des écosystèmes en place dans les observatoires, à l'échelle locale,**
- ✓ **Suivre leur dynamique (Roselt/OSS, DS1 et DS2, 2004).**
- ✓ **Construire les données élaborées qui alimentent les modèles environnementaux mis en œuvre dans le SIEL, comme outils d'aide à la décision (Loireau, Sghaier, Ba et al, CT2, ROSELT/OSS, 2005).**

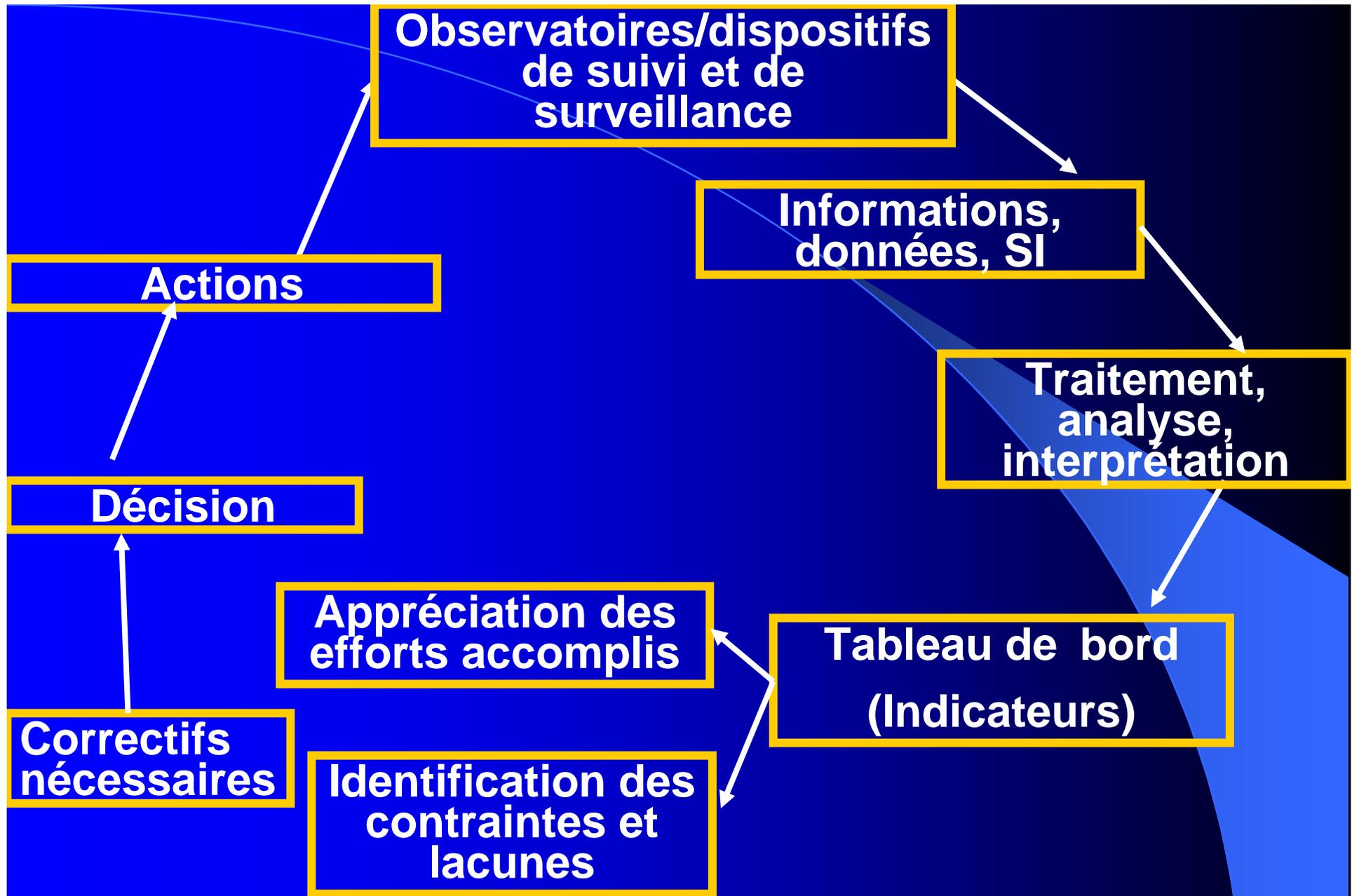
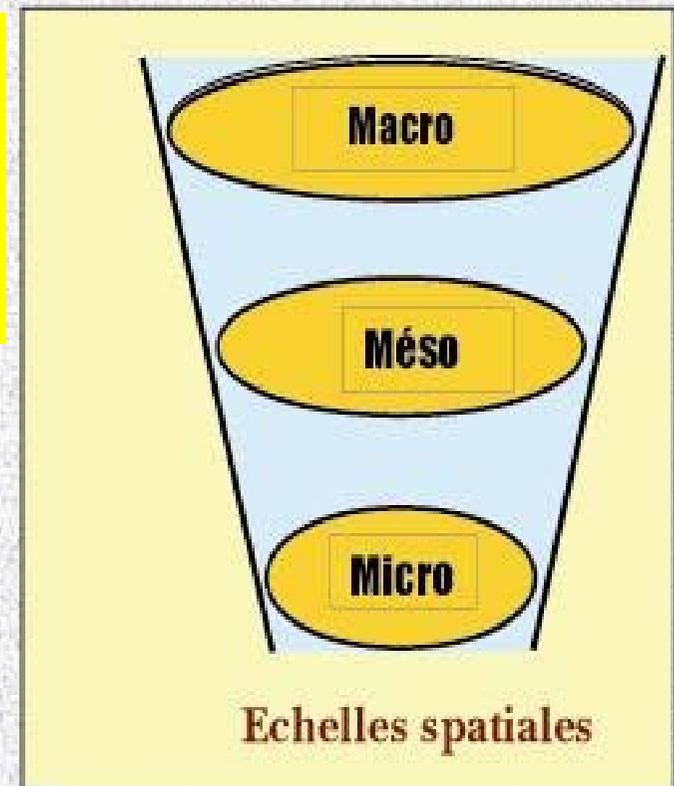
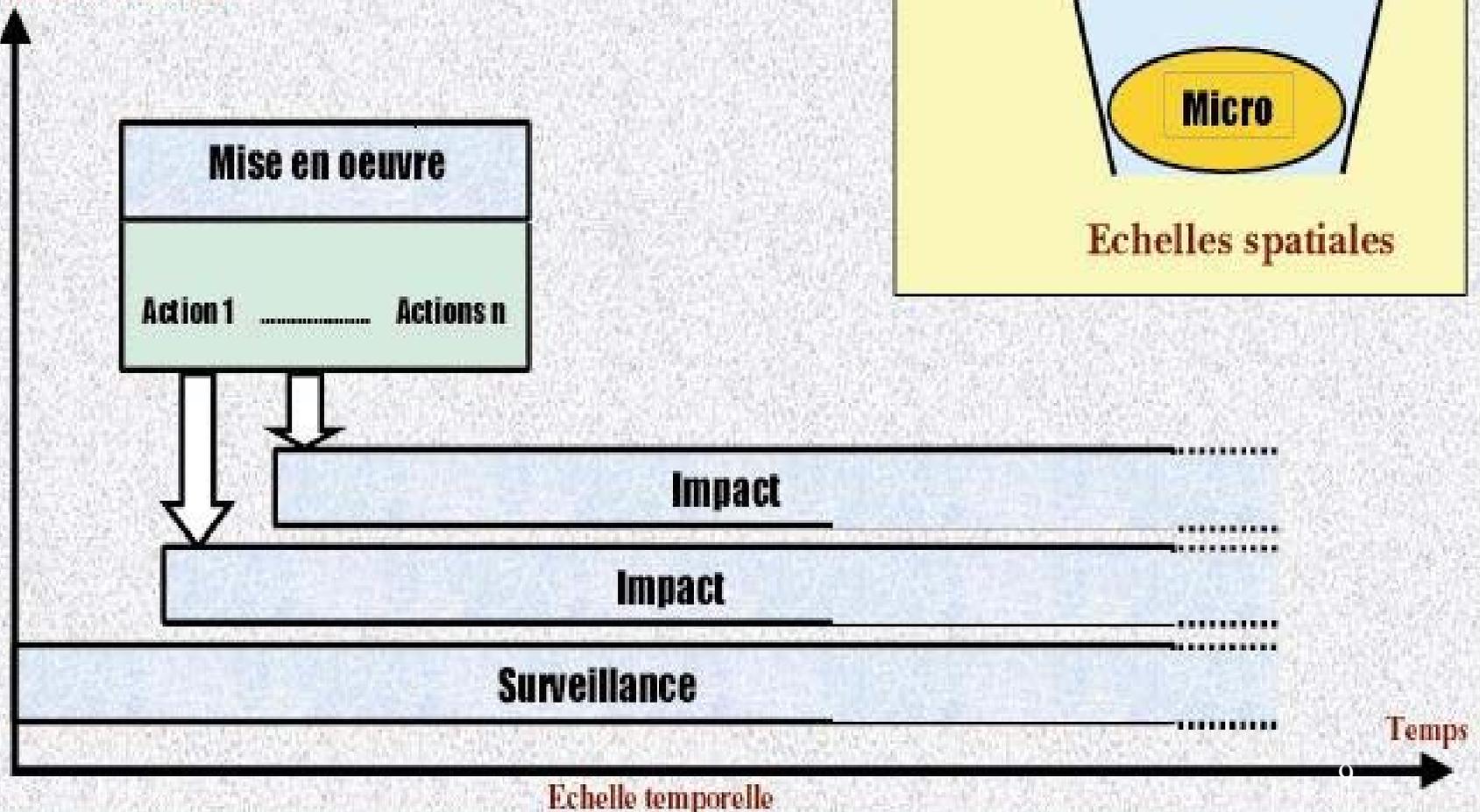


Schéma simplifié du fonctionnement d'un mécanisme de SE

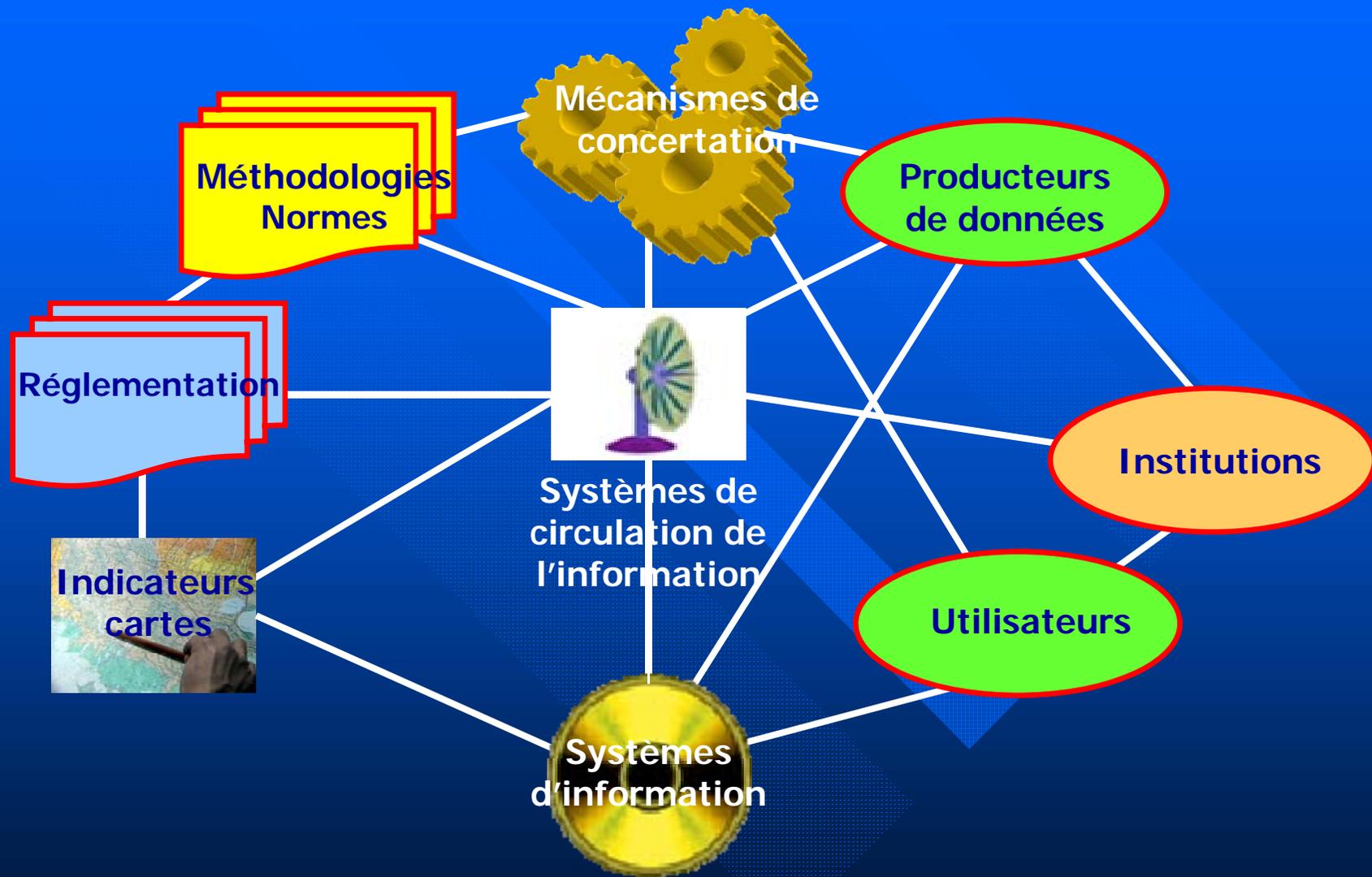
Surveillance Environnementale/suivi évaluation du PAN (Indicateurs de processus, de mise en œuvre, d'impact)



To : Situation de référence



Éléments constitutifs d'un SSE

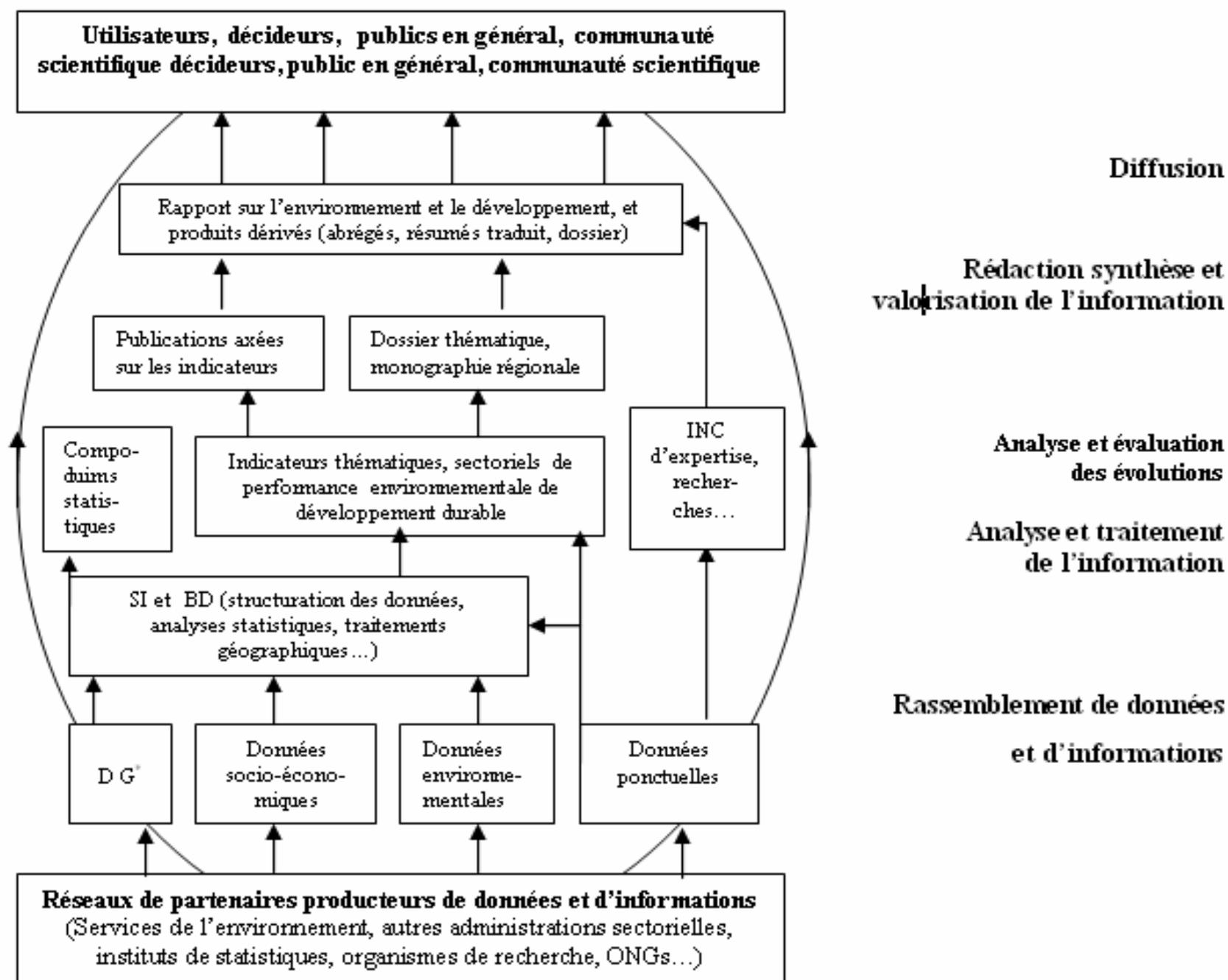


Vue globale

Mod3 - D1

Diapo extraite du module de Formation SE, OSS

Observatoire, système d'information, décision et action



**Contexte national et intégration de
l'observation locale dans le
dispositif national de suivi
évaluation de la désertification en
Tunisie**

Acquis en matière d'Observatoires et bases de données liés au DD à l'échelle nationale

Observatoires

OTED/MEDD

Indicateurs DD

ONAGRI/M

Indicateurs promotion agricoles

O. Capacités compétitives/MDE

Promotion

O. Grands projets/MDE

Développement écon. social

O. État de la sante/M.S

Santé public

O. Situation de la femme/MAS

Genre

O. De l'urbanisme/ME

Urbanisme

Bases des données/SI

SID/MEDD

B.D téléchargées de suivi des lacs collinaires CES/MA

B.D cartographique sur les sols DS/MA

B.D sur les ressources en eau DGRE/MA

B.D satellitale CNT/MD

ACQUIS EN MATIERE DE L'OBSERVATION DE LA DESERTIFICATION A L'ECHELLE LOCALE

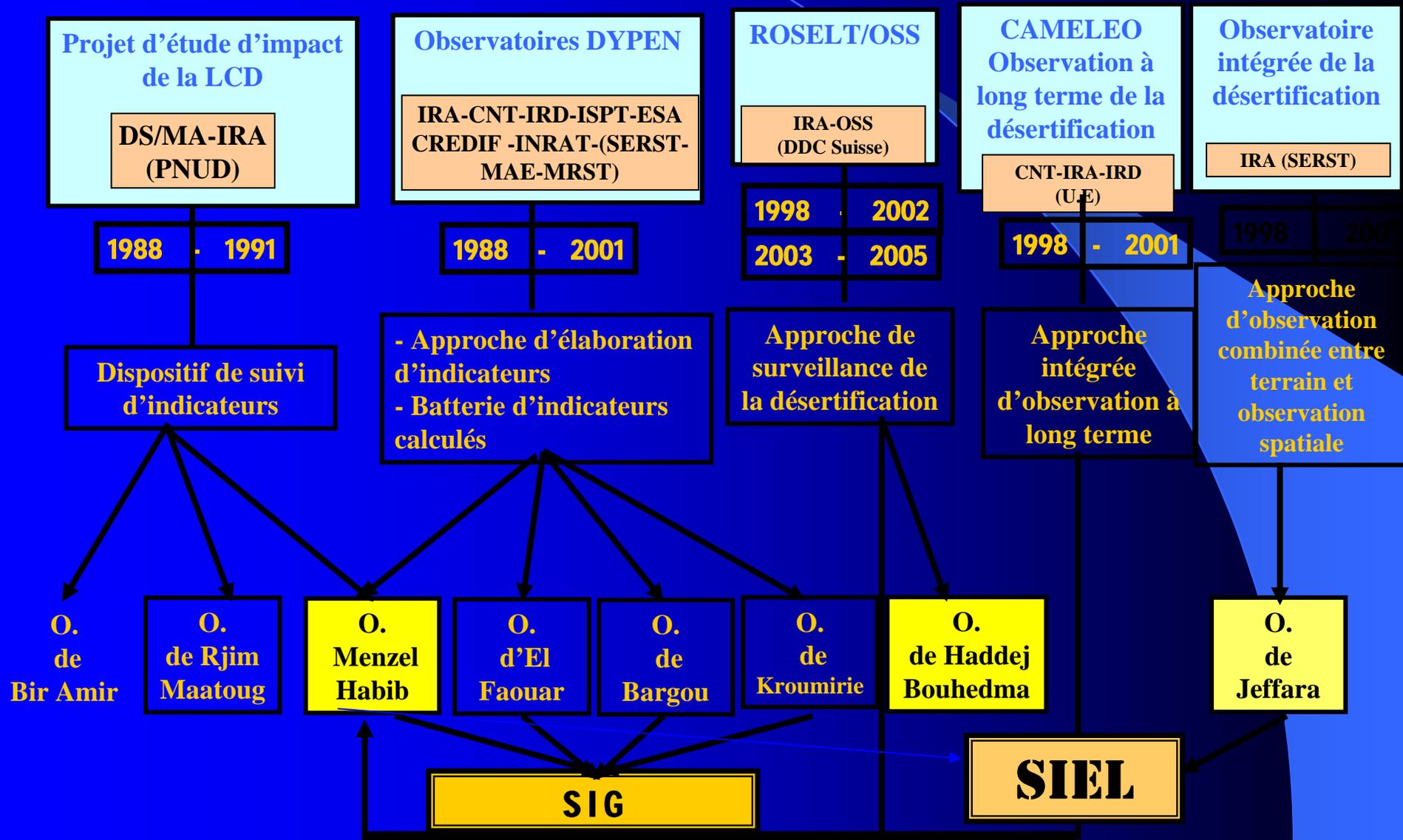
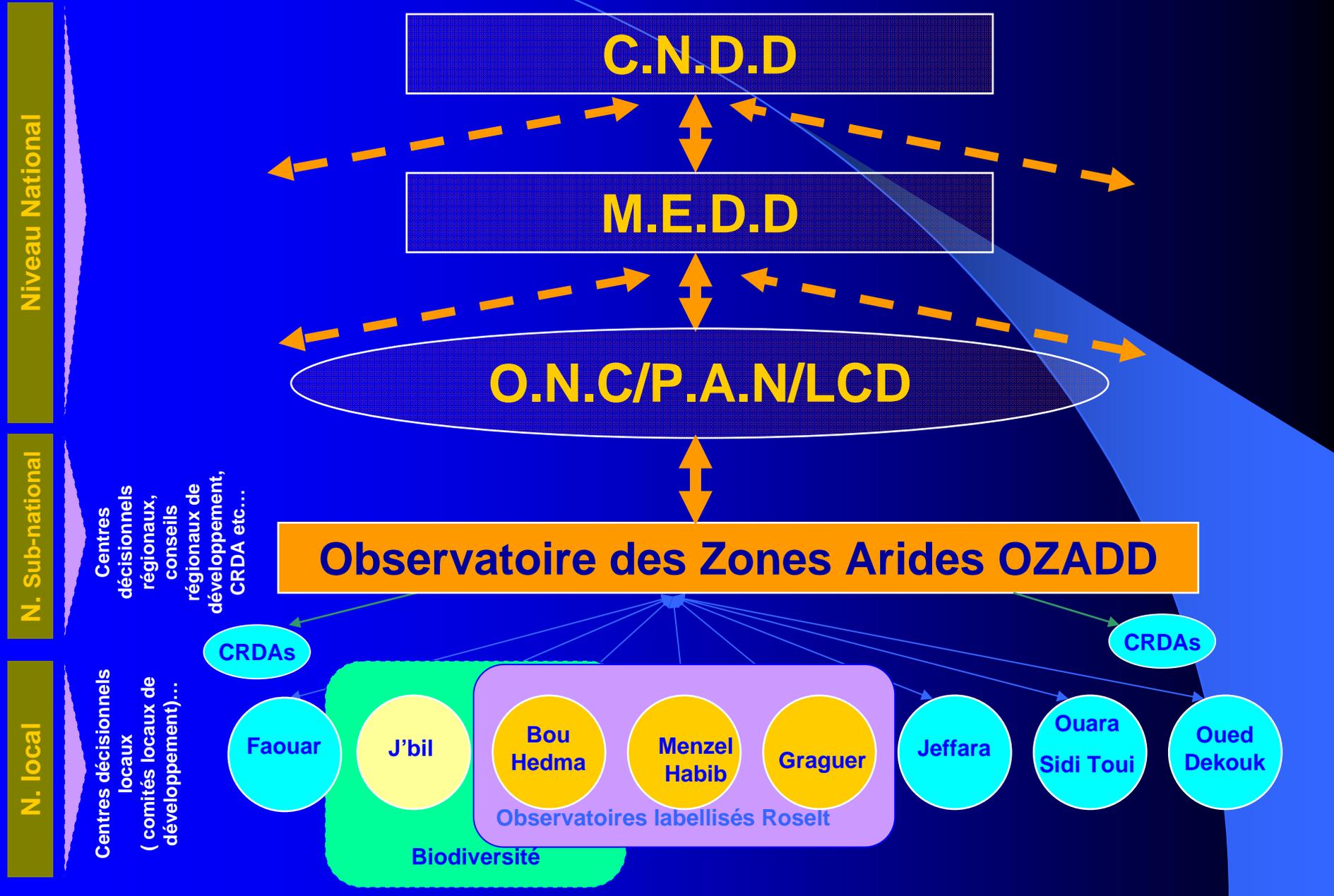
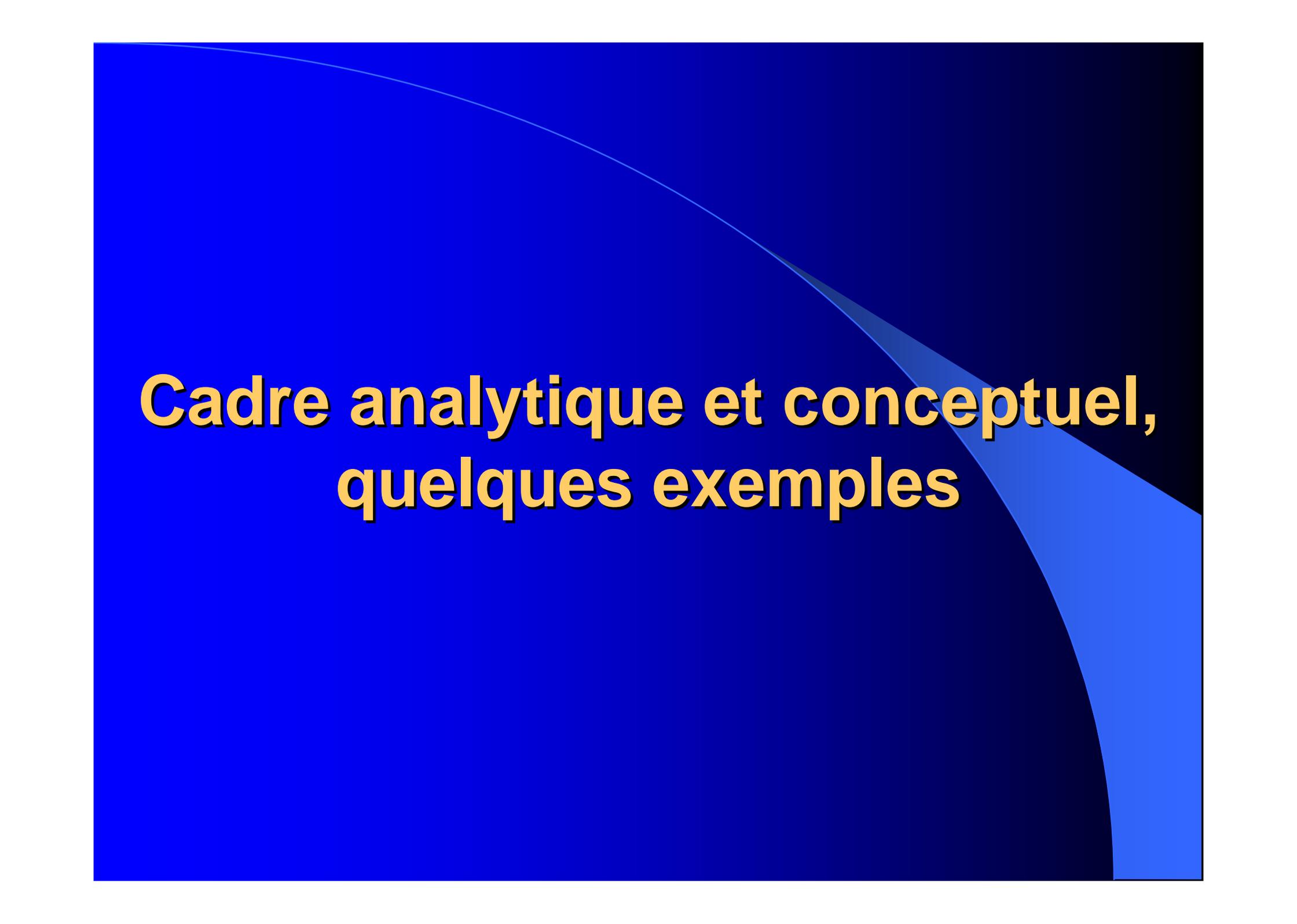


Schéma de positionnement de l'OZADD dans le dispositif national de SE en Tunisie



The background is a blue gradient that transitions from a lighter blue on the left to a darker blue on the right. A thin, light blue curved line starts at the top left and arcs towards the right side of the slide.

Cadre analytique et conceptuel, quelques exemples

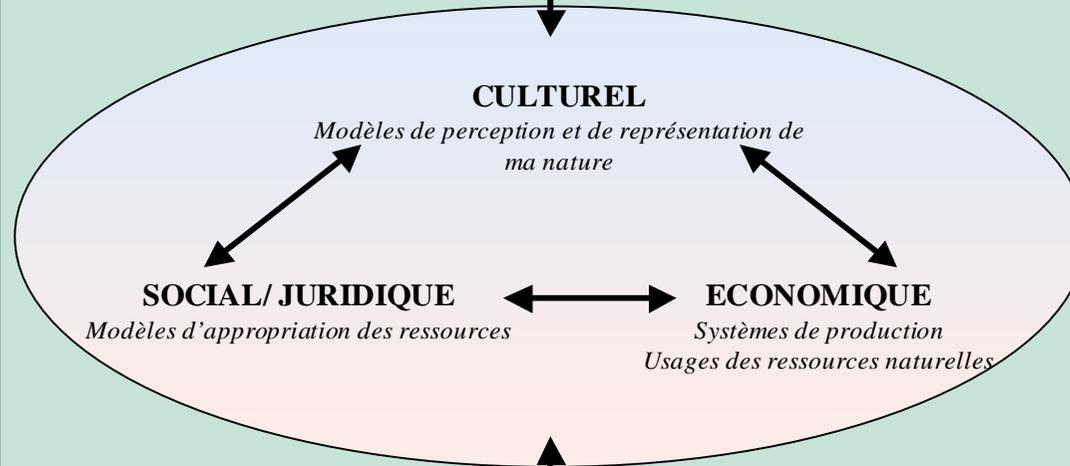
Système « population-environnement »

Système « population-environnement élargi »

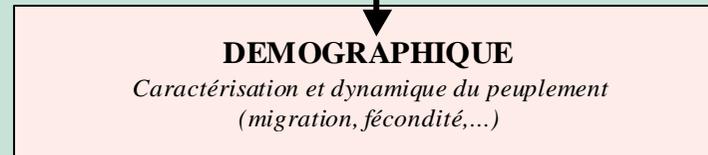
Système écologique



Système « interface »



Système « population »



Environnement naturels en relation avec le système population-environnement à l'échelle locale
(changements climatiques à l'échelle planétaire, etc.)

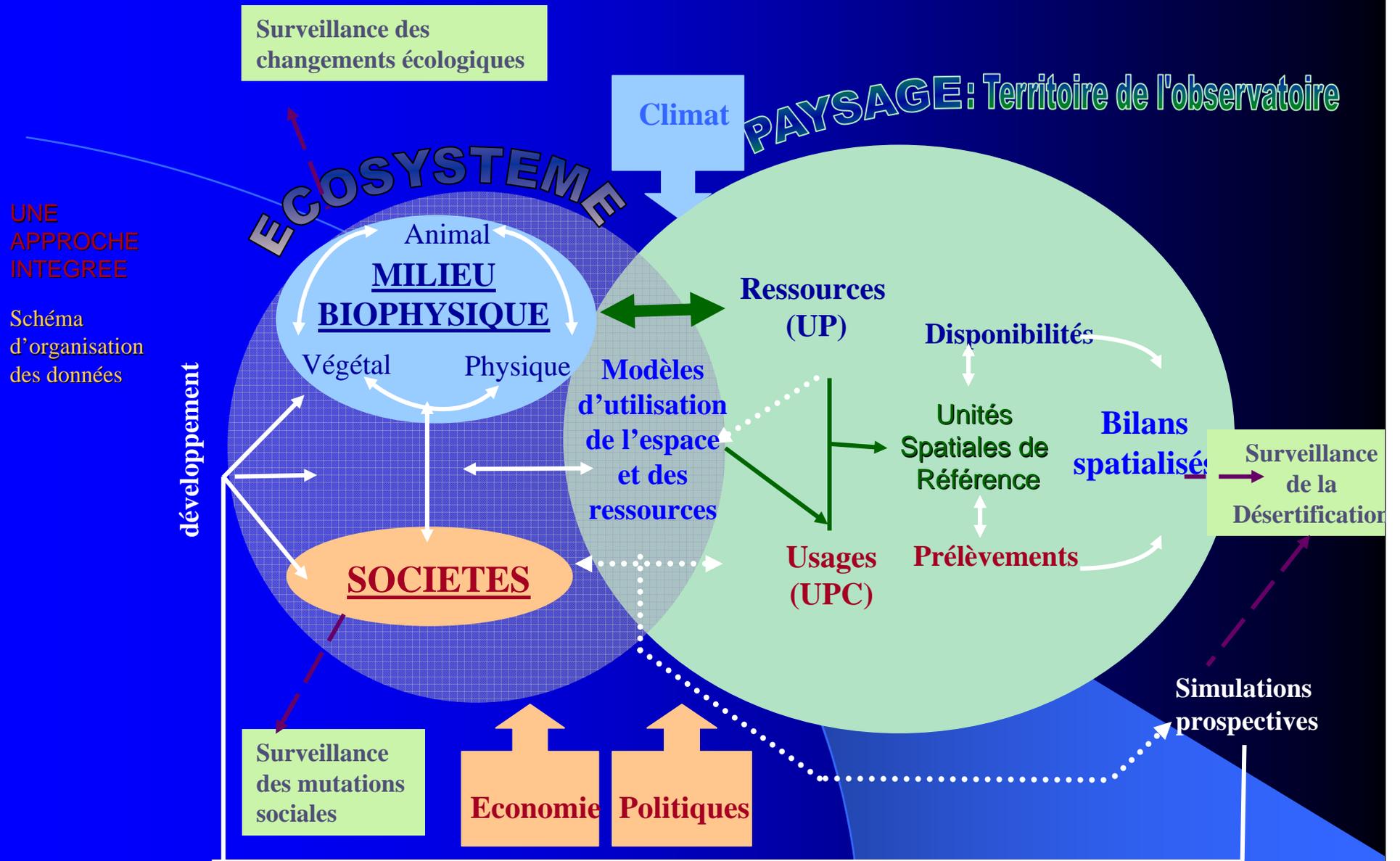
Environnement de politiques économiques et sociales

Environnement institutionnel et culturel

Environnement international
Impact de la mondialisation, accords bilatéraux et multilatéraux, etc.

Système population environnement (DYPEN, 2000)

Pour connaître le résultat des interactions passées et actuelles homme/milieu sur un observatoire



Dispositifs de surveillance dans les observatoires ROSELT/OSS

Climat

Ressources en eau

Sols dans les éco-systèmes et les agro-systèmes

Végétation dans les éco-systèmes

Faune dans les éco-systèmes

Systemes socio-économiques (Foncier, etc.)

Systemes de production

**Systemes de gestion des ressources et de
l'espace**

Les trois niveaux d'investigations socio économiques dans le programme ROSELT/OSS

NIVEAU 1 (Enquête UA)

- ✓ Identification de l'observatoire
- ✓ Identification de l'UA
- ✓ Limites administrative
- ✓ Population
- ✓ Infrastructures (Habitats, routes,

NIVEAU 2 (Enquête UE)

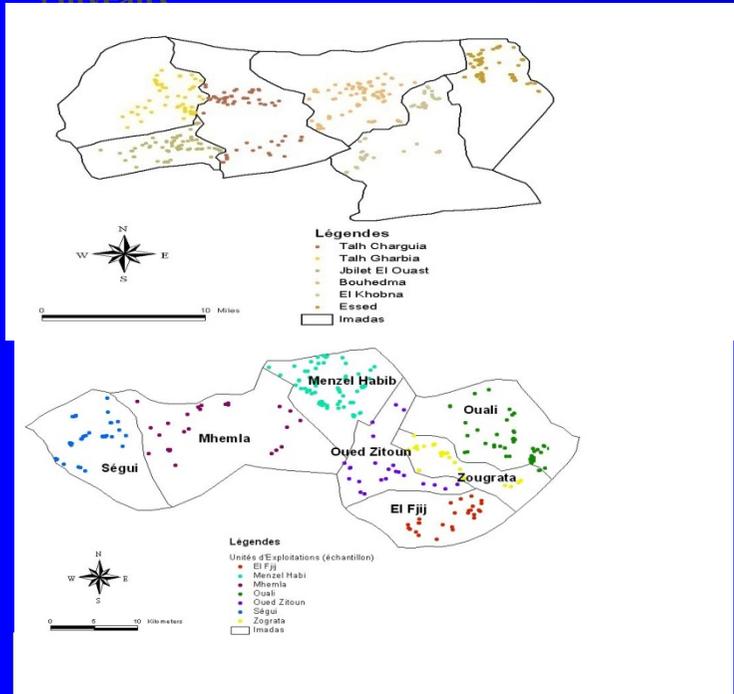
- ✓ Identification du chef d'UE
- ✓ Mobilité et fonction sociale
- ✓ Activités
- ✓ M.O familiale et extérieure
- ✓ Activité agricole
- ✓ Activité pastorale
- ✓ Occupation des sols
- ✓ Revenus
- ✓ Perceptions

NIVEAU 3 Enquêtes ThM

- ✓ Organisation sociale et foncière
- ✓ Histoire
- ✓ Pratiques environ.
- ✓ Pratiques agricoles
- ✓ Pratiques pastorales
- ✓ Charge animale
- ✓ Sa répartition spatiale

Surveillance socio économique

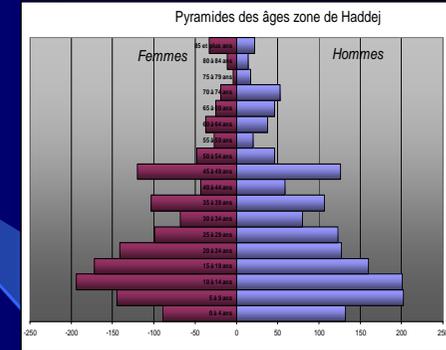
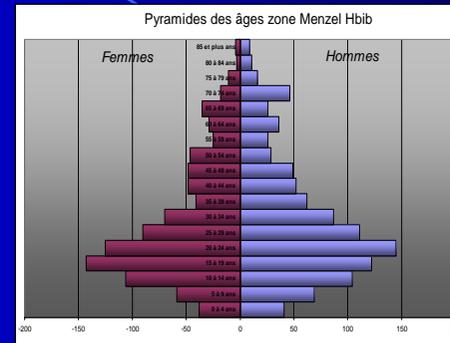
Dispositif: Système d'enquêtes emboîtées à 3 niveaux



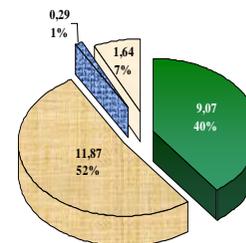
Mobilité de troupeaux en zones proches

Sghaier, 2007

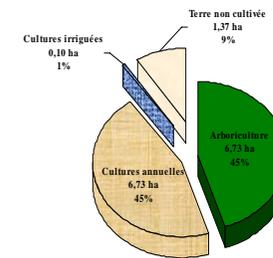
Résultats:



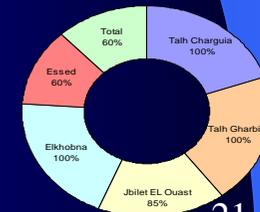
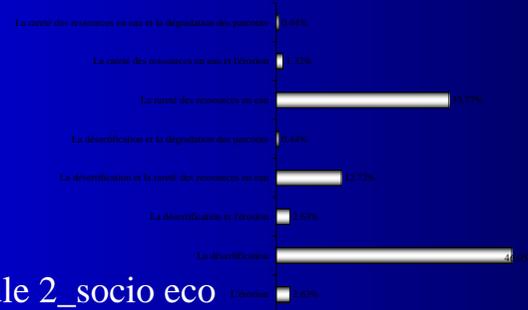
Pyramides d'âges



■ Arbiculture
 ■ Cultures i
 ■ Cultures i
 □ Terre non



Occupation des sols



Indicateurs

The image features a blue gradient background that transitions from a lighter blue on the left to a darker blue on the right. A white arc is visible in the upper left corner, and a white shadow effect is present behind the text, suggesting a 3D or layered appearance.

Caractéristiques d'un indicateur socio économique (ROSELT/OSS)

- ✓ **Calculable/estimable**
- ✓ **En rapport avec les conventions environnementales**
- ✓ **Commun / Spécifique**
- ✓ **Quantitatif /qualitatif**
- ✓ **Cohérent par rapport à la synthèse**

Éléments à prendre en compte dans le choix des indicateurs socio économiques DNSE

- ✓ Méthode et approche d'harmonisation
- ✓ Méthodes de calcul (Quels indicateurs et quelles données)
- ✓ Choix des indicateurs du Développement durable
- ✓ Résolution des problèmes de représentativité spatiale
- ✓ Prise en compte du cadre global (CCD, CCC, CBD...)
- ✓ Sens et finalité des indicateurs
- ✓ Listes existantes au niveau des pays

Catégorisation, construction d'indicateurs socio économiques

indicateurs thématiques simples (ITs)

Ils peuvent correspondre à un seul paramètre simple à l'échelle de la sphère thématique (socio économique, biophysique etc.)

Exemple : s1: Population, s2: Age, s3: superficie, s4: production, s5: recettes, etc.

indicateurs thématiques synthétiques (ITS)

Ils sont élaborés à travers l'intégration d'indicateurs thématiques simples.

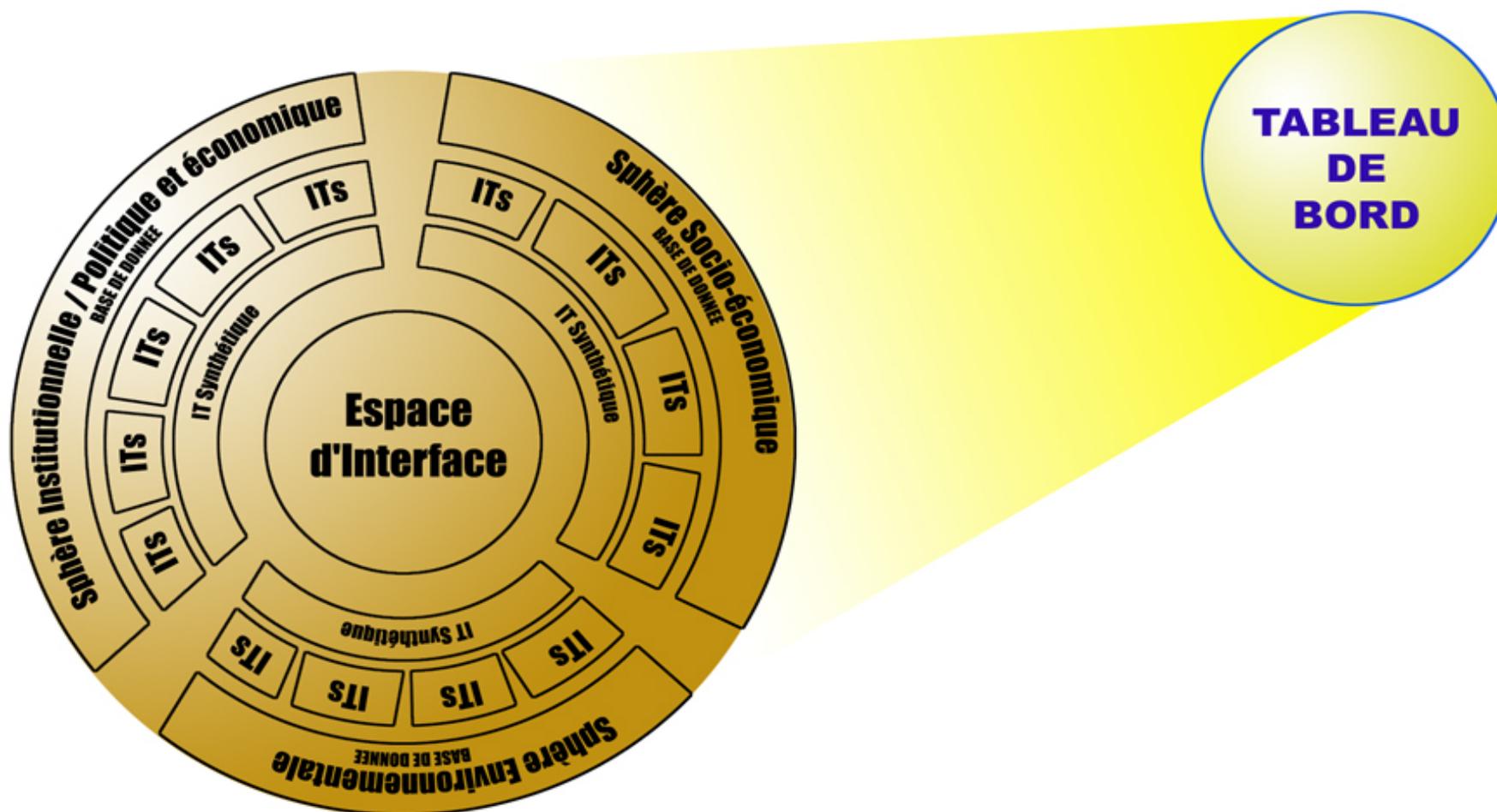
Exemple : t1: (Rendement : Production/Superficie), t2 : (Recettes/habitants), T3: [Poids d'une classe d'âge ((Habitants ayant cette classe d'âge/population)*100 (en %)]

indicateurs d'interfaces

Ils sont le résultat de l'intégration d'indicateurs thématiques simples et/ou synthétiques.

Exemple : i1 : (Production/Habitants), i2 : Recettes par classes d'âge (s5*T3).

Le modèle de construction des indicateurs synthétiques et d'interface et élaboration de tableau de bord

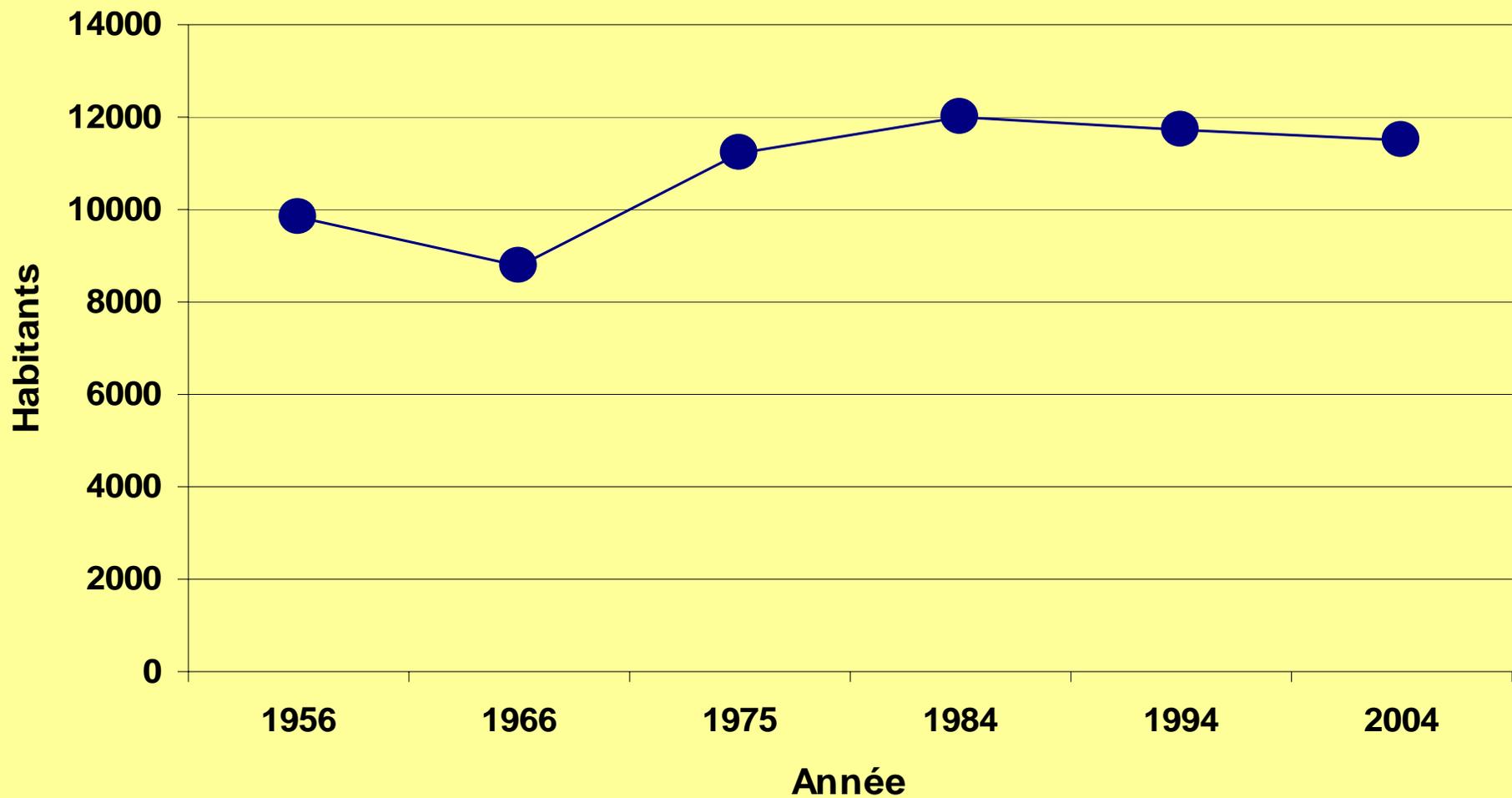


Conclusion

L'élaboration d'indicateurs d'interface et synthétique revêt un intérêt majeur pour la mise au point de tableau de bord de suivi évaluation dans le cadre des DNSE.

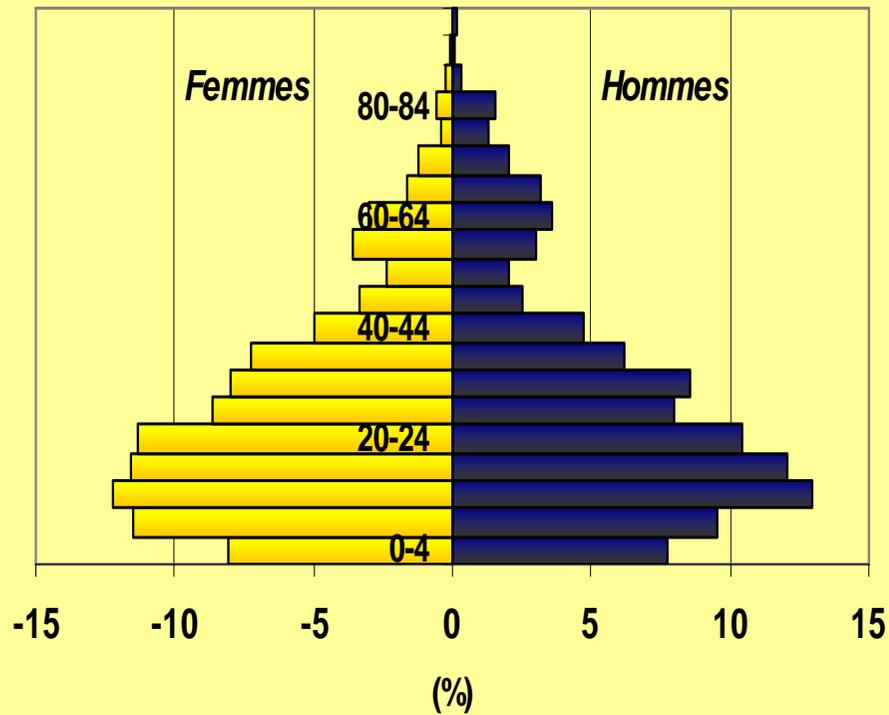
Cependant, cette tâche n'est pas sans difficultés méthodologique et sans risque.

Exemples d'indicateurs calculés

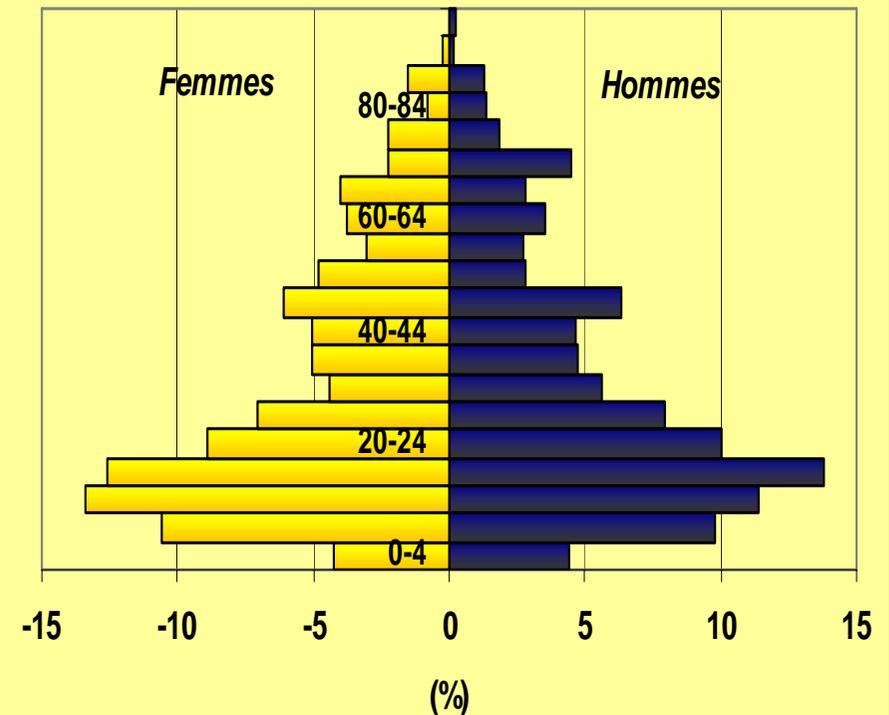


Evolution de la population dans l'observatoire de Menzel Habib durant la période 1956-2004

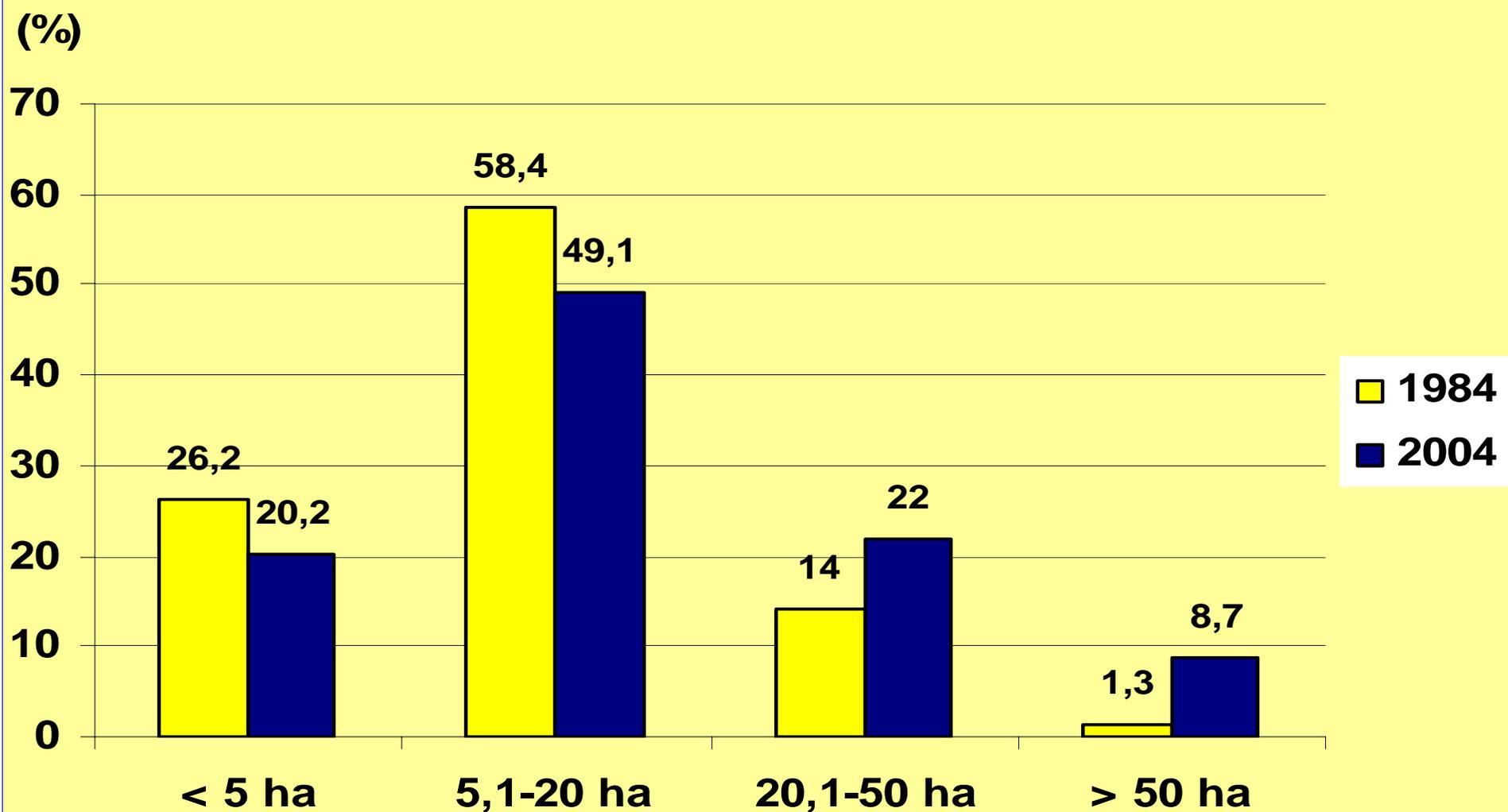
1996



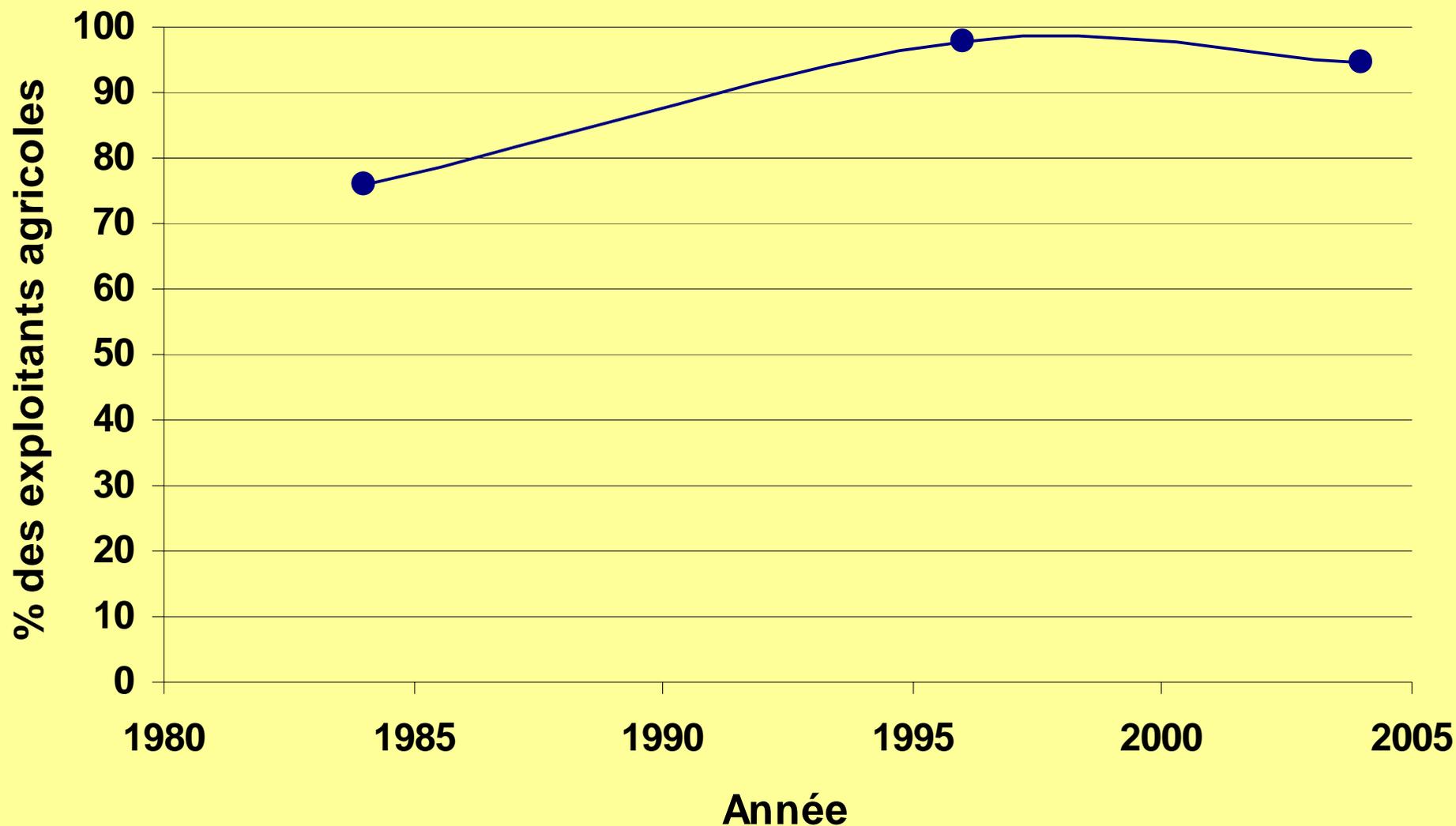
2004



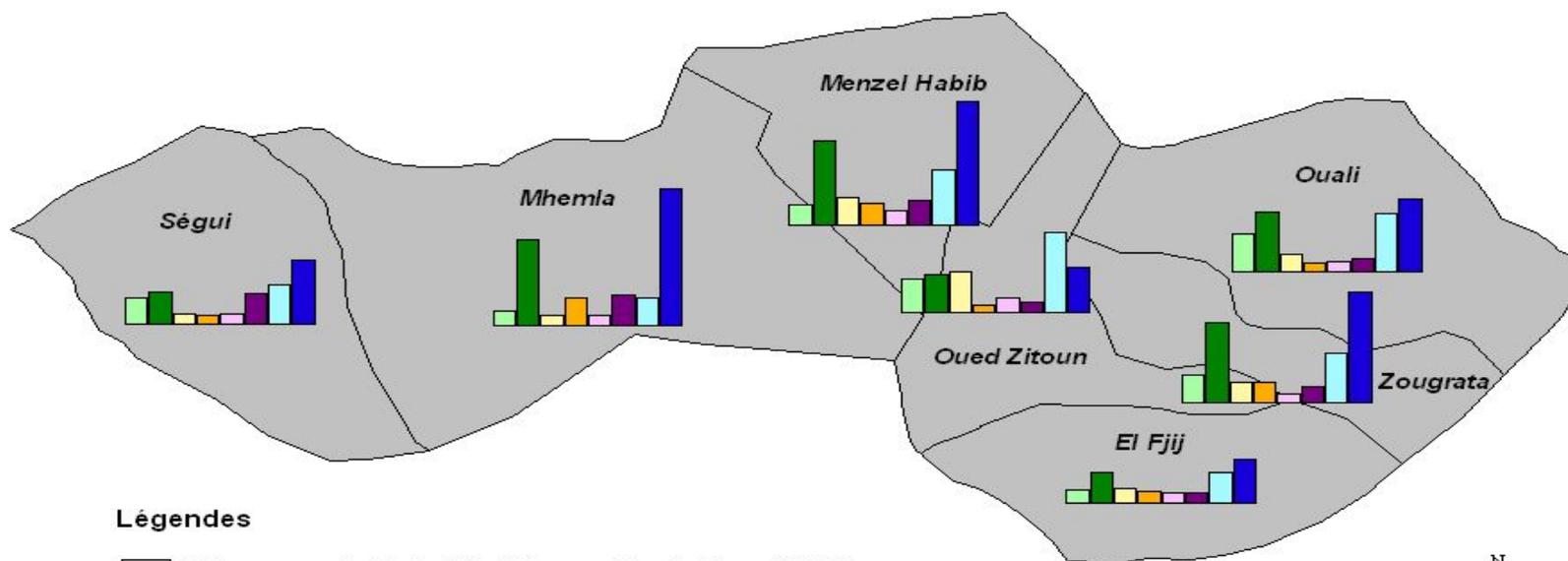
Pyramides des âges en 1996 et en 2004 de la population de l'Observatoire de Menzel Habib



Classification de la propriété foncière par exploitant entre 1984 et 2004



Evolution de la proportion des exploitants agricoles entre 1984, 1996 et 2004



Légendes

□ Découpage administratif de l'Observatoire de Menzel Habib

Effectifs arboricoles/ménage

Oliviers

□ 1996
 ■ 2004

Amandiers

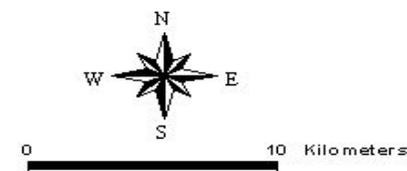
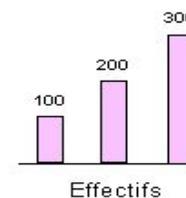
□ 1996
 ■ 2004

Figuiers

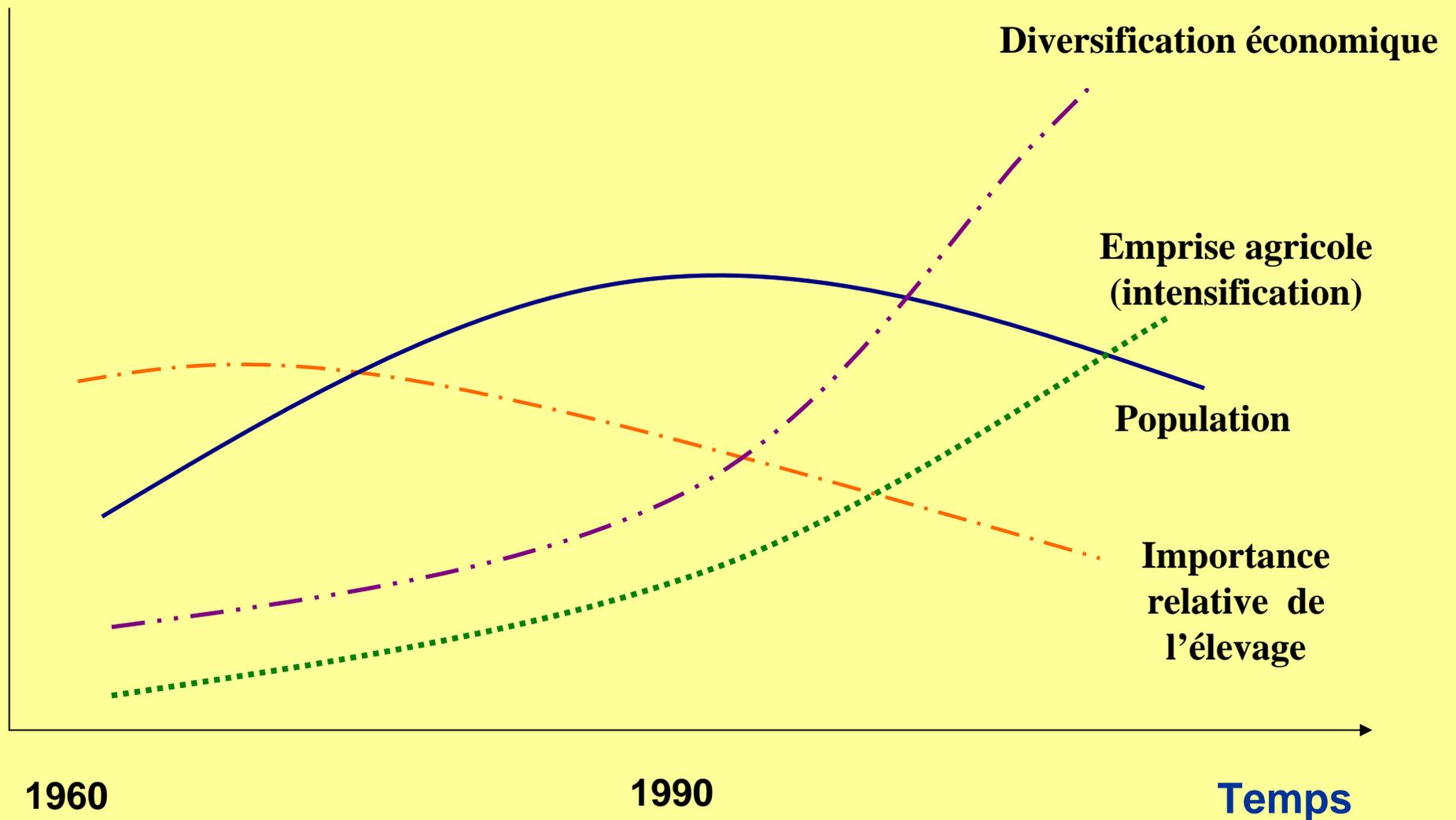
□ 1996
 ■ 2004

Total arbres fruitiers

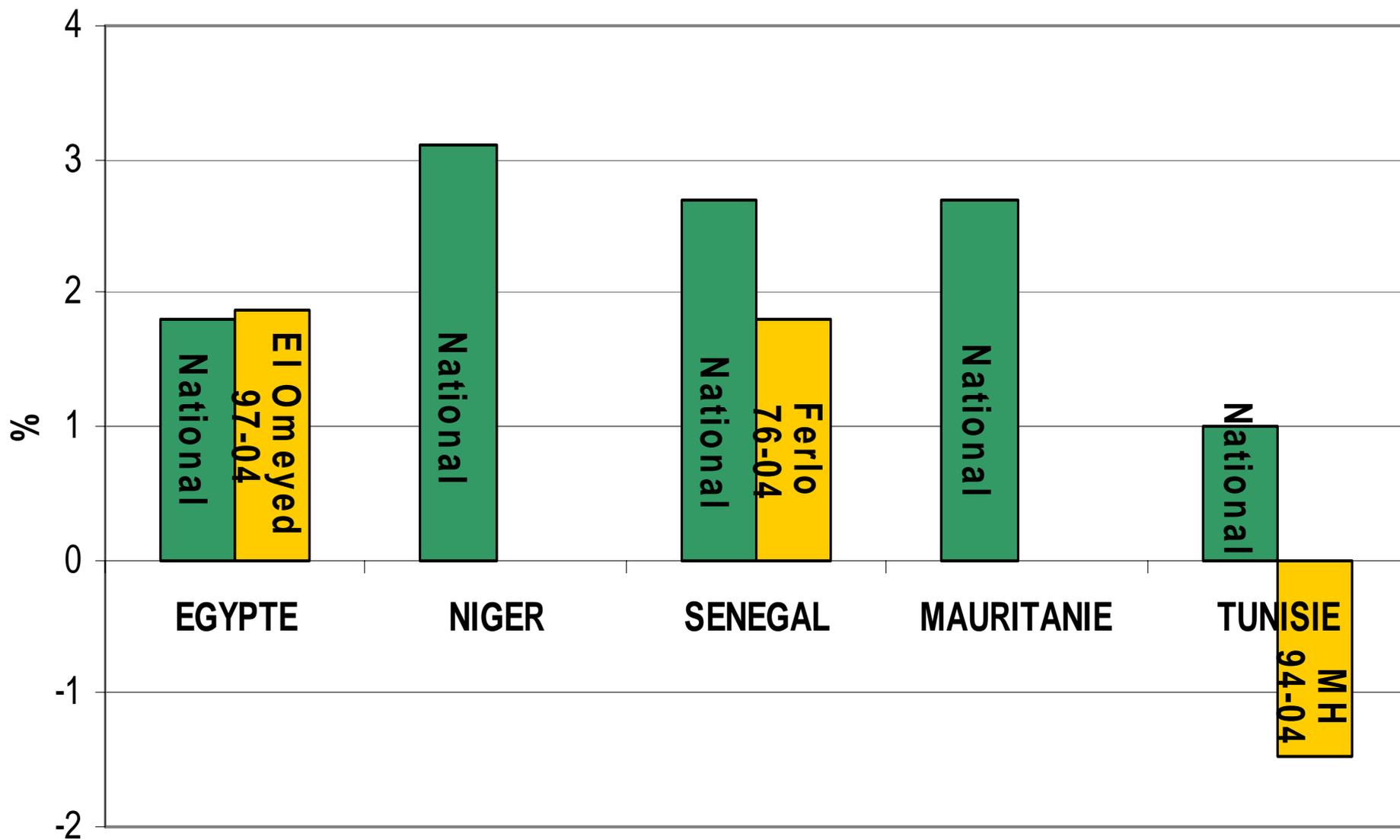
□ 1996
 ■ 2004



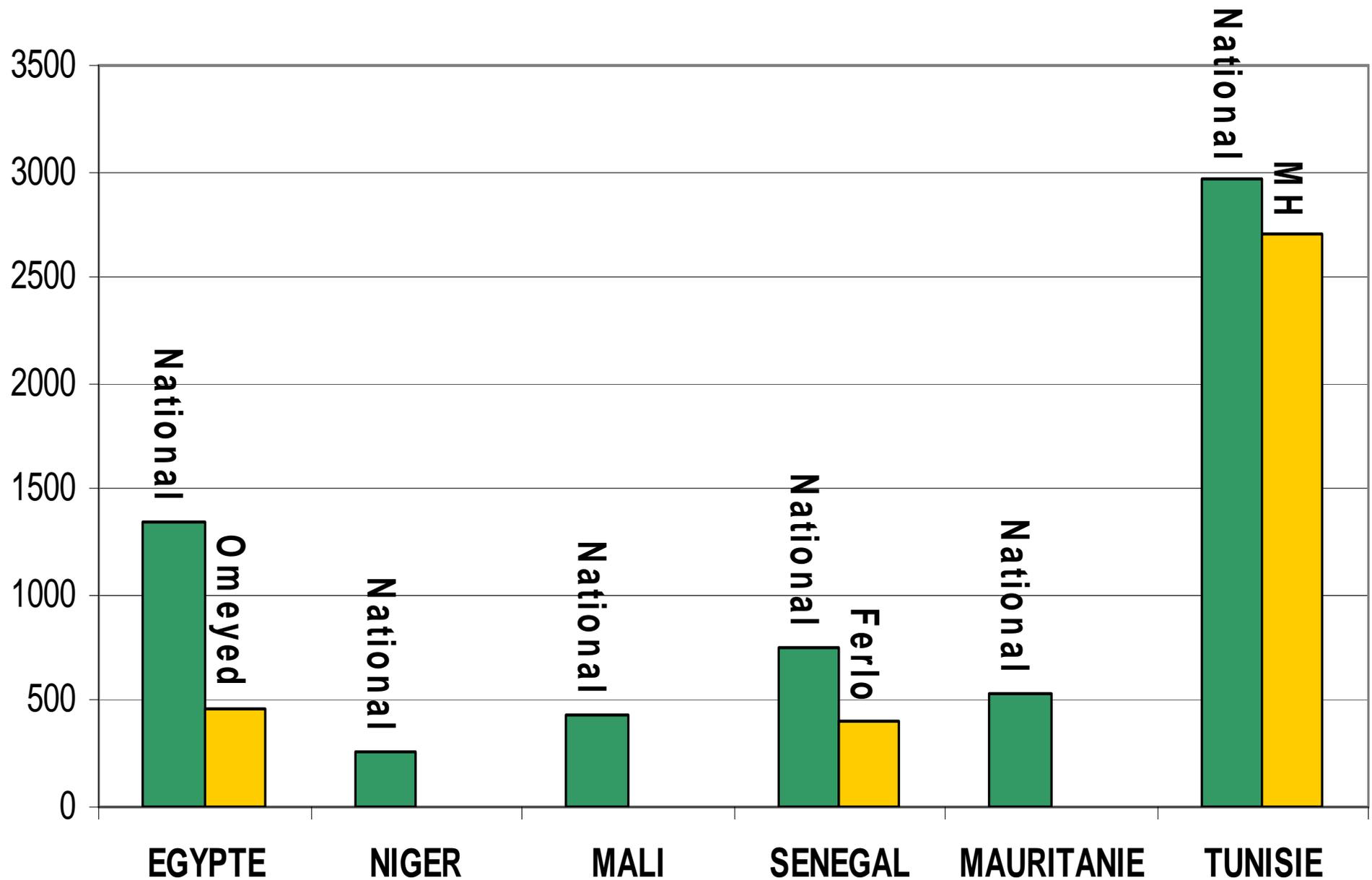
Evolution des effectifs arboricoles moyens par exploitant, par spéculation et par imada entre 1996 et 2004



Synthèse schématique des principales tendances lourdes des évolutions socio-économiques dans l'Observatoire de MH



Indicateur : Taux d'accroissement
Annuel de la population



Indicateur : Revenu par habitant

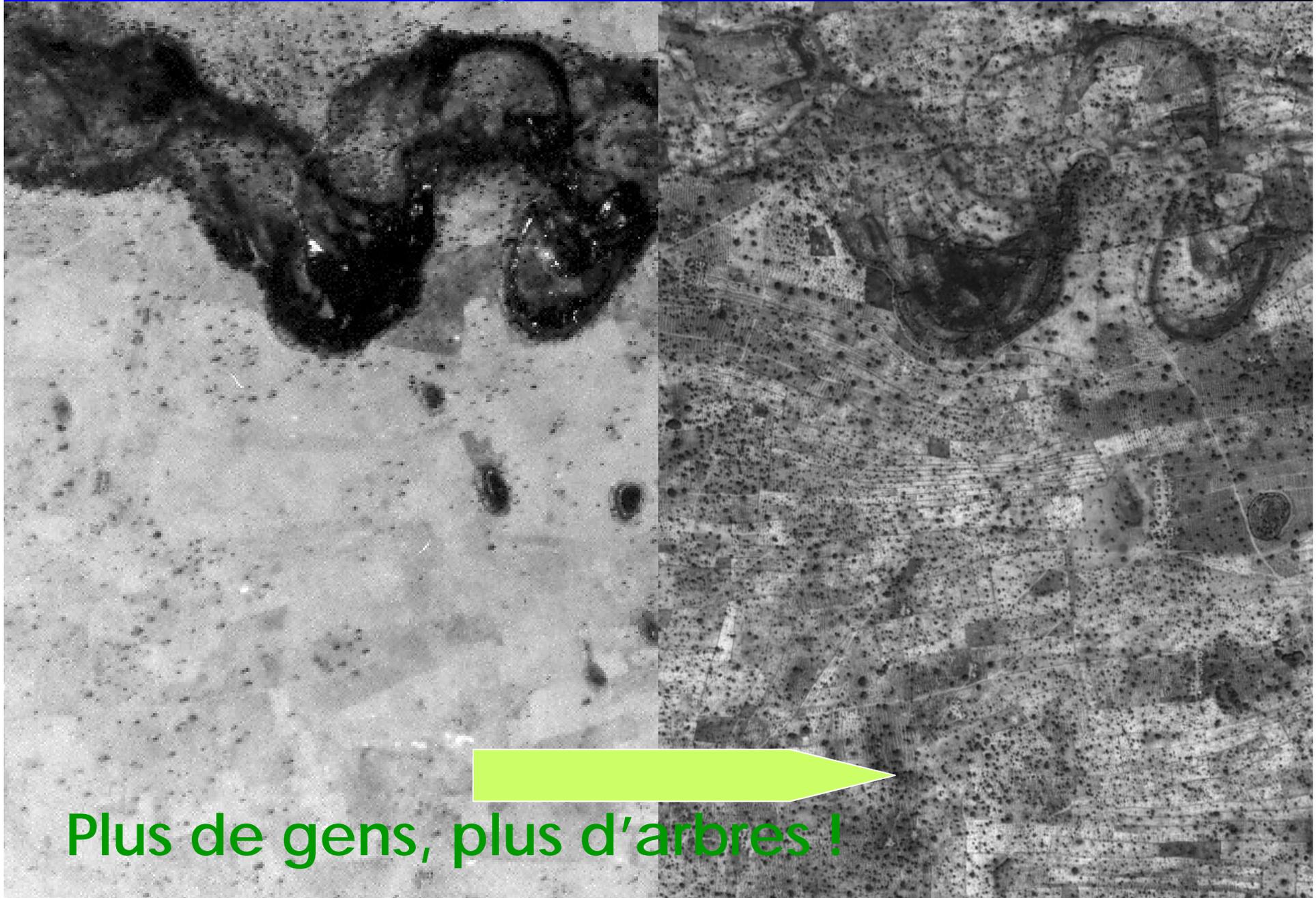
38 KM AU SUD DE LA FRONTIÈRE NIGÉRO-NIGÉRIANE

Environnement naturel identique, mais actions anthropiques et réalités socio économiques différentes

Nigéria

Niger

NIGER : ZINDER DE 1975 À 2005

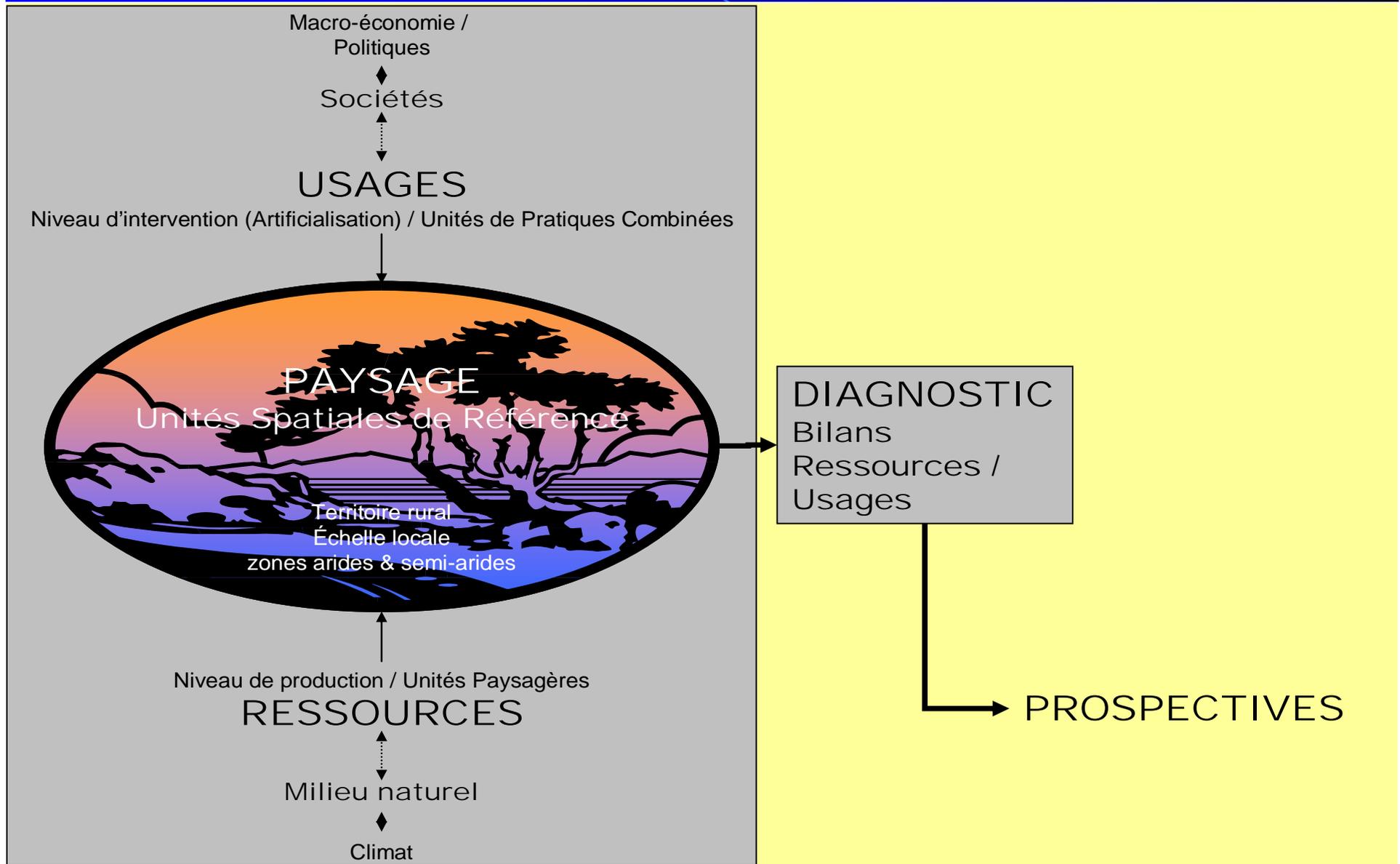


Plus de gens, plus d'arbres !



Outils d'aide à la décision : Exemple du SIEL

Exemple d'intégration spatiale : la démarche du SIEL (Loireau et al, 2007)



Indice de Pr ession Anthropique sur les ressources végétales IPA

L'indice absolu de pression sur les ressources végétales pour un usage est le rapport des pr lvements (P_i) et des disponibilités (D_i) pour unité spatiale de références i (USR).

Cet indice peut être pris comme indice de risque de désertification car il mesure une pression sur l'environnement par rapport   la ressource.

$$\text{Formule : } I_{Pi} = P_i / D_i$$

Outils d'aide à la décision : Simulation des scénarii

Scénario 1

Correspond à un accroissement double et identique dans tous les centres d'activité de la population humaine et animale. Il vise d'évaluer l'accroissement de la pression sur les ressources.

Scénario 2

Correspond à un accroissement de la population humaine par centre d'activité identique à celui de la période 1994-2004. dans ce cas les taux d'accroissement de la population diffèrent d'un centre d'activité à un autre, en effet, il varie de -14 % à + 244 %. La population animale est double par rapport aux autres scénarios.

Situation de référence



Indice de prélèvement pastoral

- 0,000000 Pas de risque
- 0,000001 - 25,000000 Risque très faible
- 25,000001 - 45,000000 Risque faible

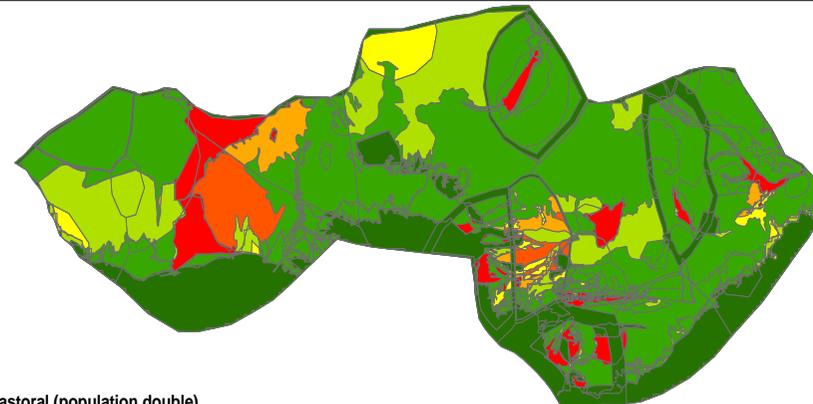
Scénario 1



Indice de prélèvement pastoral

- 0,000000 Pas de risque
- 0,000001 - 25,000000 Risque très faible
- 25,000001 - 45,000000 Risque faible
- 45,000001 - 65,000000 Risque moyen

Scénario 2



Indice de prélèvement pastoral (population double)

- 0,000000 pas de risque
- 0,000001 - 25,000000 risque très faible
- 25,000001 - 45,000000 risque faible
- 45,000001 - 65,000000 risque moyen
- 65,000001 - 80,000000 risque fort
- 80,000001 - 100,000000 risque très fort
- 100,000001 - 14405,699638 maximum de risque





**Difficultés et enseignements et
perspectives**

Quelques difficultés méthodologiques

- **Le choix d'échelle d'observation : la nécessaire combinaison du macro, méso et micro ;**
- **Les difficultés d'appréhender les relations de causalité entre phénomènes de différentes natures. En général les relations entre les phénomènes observés sont si complexes pour pouvoir les expliquer par la simple relation cause-effet ;**
- **La difficulté d'extrapoler ou d'interpoler les phénomènes et les analyses à des niveaux d'échelles différents ou d'un observatoire à un autre ;**
- **L'incertitude qui marque divers aspects de la réalité observée ;**
- **La spatialisation des phénomènes socio-économiques est une question technique à approfondir pour permettre leur intégration dans les SIG ;**
- **Le choix de pas de temps appropriés d'observation liés aux phénomènes étudiés**

Quelques enseignements

- ❖ La nécessité de s'approprier de l'approche par les équipes nationales tout en gardant les relations de collaboration scientifiques avec les partenaires régionaux et internationaux ;
- ❖ Consacrer plus de temps et plus d'efforts pour la maîtrise et l'appréhension de l'approche par les équipes nationales ;
- ❖ La nécessité de bien développer la démarche interdisciplinaire et inter institutionnelle et la mobilisation des compétences suivant les besoins de chaque observatoire ;
- ❖ L'intérêt de développer les échanges d'expériences et les relations de coopération dans un contexte de partenariat et ce aussi bien à l'échelle régionale qu'internationale ;
- ❖ L'extrême importance d'asseoir un dispositif de circulation de l'information et de concertation à l'échelle nationale pour une meilleure information, une meilleure sensibilisation et par la même une implication réelle des différents partenaires.

Perspectives

- ❑ **Extension de la modélisation SIEL aux autres Observatoires de l'OZADD**
- ❑ **Développement des modélisations et leur extension à d'autres modèles de suivi évaluation (Approche DESURVEY, LADA, DESIRE etc.**
- ❑ **Opérationnalisation des outils d'aide à la décision notamment le SIEL et le MDweb**
- ❑ **Développement du partenariat aux échelles : nationale, régionale et internationale**

**Merci pour votre
attention**

DEUXIÈME PARTIE
LES ÉVOLUTIONS DU FONCIER ET DES RESSOURCES
NATURELLES DANS LES PAYS MÉDITERRANÉENS

2.1.

La gouvernance du système foncier tunisien

Pr. M-L. Fadhel Moussa

Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

I. DE L'HETEROGENEITE A L'HOMOGENEISATION DES TENURES FONCIERES

Les différentes tenures foncières puisent leur source dans le droit musulman qui classe les biens fonciers en terres mortes et terres vivantes. Les terres mortes sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'une appropriation privée, dont on ne retire aucune utilité, et qui sont à la disposition du souverain. Les terres vivantes sont les terres qui s'acquièrent par la concession du souverain, la vivification d'une terre morte ou la possession de dix ans. Il convient, toutefois, d'affiner cette classification afin de mieux dégager l'hétérogénéité que reflète le régime d'appropriation foncière pour aborder ensuite l'œuvre d'homogénéisation entreprise.

1. L'hétérogénéité du régime d'appropriation foncière

Cette hétérogénéité se manifeste à travers les diverses tenures foncières traditionnelles (A) et l'incertitude de la propriété (B).

A. Hétérogénéité découlant des tenures foncières traditionnelles

L'imperfection du régime de propriété de la terre réside en ce que ce droit ne couvre pas les attributs issus du droit romain à savoir l'usus, le fructus et l'abusus. Les tenures foncières en question sont relatives aux terres habous enzel et kirdar (a), et aux terres collectives (b) :

a. Les terres *habous, enzel, kirdar*

Le terme « habous » ou « wakf » veut dire en arabe « retenir, arrêter, immobiliser ». Les terres habous sont, dès lors, des terres frappées d'une rétrocession perpétuelle contre toute éventuelle aliénation dès leur constitution par un écrit notarié. Par cet acte le « fondateur du habous » fait donation de tout ou partie de ses biens immeubles soit à des ascendants, descendants, parents, étrangers à sa famille, soit à une fondation quelconque existante ou à créer comme une mosquée, un hôpital ou pour la construction d'un pont sur une rivière, etc. Les habous sont classés en trois catégories : les habous privés, les habous publics et les habous mixtes. Les habous privés sont ceux dont les bénéficiaires sont généralement les descendants du constituant, ils sont généralement gérés par un administrateur ou mokaddem choisi parmi les « dévolutaires ». Ce choix est homologué obligatoirement par un magistrat - le « cadhi »- dont dépend aussi l'examen de la reddition des comptes de l'administrateur. Les habous publics sont ceux qui ont été constitués directement au profit d'une ou plusieurs oeuvres pieuses ou d'utilité générale, et ceux qui, par la volonté du fondateur, ont fait retour à telle ou telle fondation pieuse, dénommée « fondation de retour », une fois que la descendance du constituant ou que les bénéficiaires ont cessé d'exister.

LESCURE a commenté en ces termes cette institution : « Dans la loi coranique, la constitution d'habous a pour effet d'opérer un démembrement de la propriété. L'usufruit est dévolu aux dévolutaires institués ; quant à la nue propriété, devenue une sorte de *res extra commercium*,

elle reste éternellement au fondateur¹ ». Raison pour laquelle d'ailleurs on a surnommé ces biens de biens de « main-morte ».

A cette première tenure s'ajoutera une seconde : « l'enzel ». Dans une décision rendue le 10 mars 1893, le Tribunal de Tunis définit l'enzel comme étant « un démembrement de la propriété qui consiste dans la séparation du domaine utile et du domaine éminent et dans l'aliénation du premier moyennant le paiement d'une rente perpétuelle² ». L'article 954 du C.O.C, le définit comme étant « un contrat par lequel le propriétaire d'un immeuble ou l'administrateur d'une fondation habous cède à titre perpétuel (...) la possession et jouissance d'un héritage contre une redevance déterminée et invariable (...) ». Il existe aussi un second type de droit d'enzel, à redevance variable celui-là, appelé encore droit de kirdar³.

Cette institution permet ainsi, à toute personne ayant pris un immeuble à enzel, d'en disposer comme un vrai propriétaire à la seule condition de payer régulièrement la rente qui grève cet immeuble. L'enzel peut être, à ce titre cédé et rétrocédé, transmis aux héritiers et peut, même, être hypothéqué.

b. Les terres collectives

Les terres collectives sont de terres « occupées par des tribus continuant à vivre sous le régime du nomadisme ou du collectivisme agraire⁴ ». Elles sont situées, essentiellement, sur les terres de la Tunisie centrale steppique et celles du sud désertique ou subdésertiques. Ces terres occupent 2.100.000 ha, soit près du ¼ des terres agricoles du pays. Ces terres ont été depuis très longtemps partagées entre divers groupes ethniques ou tribus, dont chacun à l'intérieur de son territoire procédait à un partage de jouissance entre ses membres. Cependant, faute de s'appuyer sur une culture permanente en raison des conditions climatiques défavorables, la propriété privative ne s'y est constituée qu'exceptionnellement.

D'emblée, le problème de la nature juridique de ces terres s'est posé avec acuité dès le début du siècle. Les autorités du protectorat ne pouvaient s'accommoder de ces institutions « obscures » qui constituaient un frein à toute mise en valeur et un très grand débat eut lieu relatif à la nature de ces terres. Etaient-elles une propriété des tribus ? où ces dernières avaient-elles uniquement des droits de jouissance sur des terres qui ne leurs appartenaient pas ? où encore, ces populations étaient-elles propriétaires de ces territoires dans l'indivision ?

Finalement, c'est la première thèse qui l'a emporté, l'État renonçant à se prétendre propriétaire de ces terres. Ainsi la tribu, à qui on reconnaît d'emblée la personnalité civile, est devenue propriétaire de ces terres mais sous le contrôle de l'État. Cette tutelle de l'État, comme on le verra, peut s'analyser comme une atteinte au droit de propriété de la tribu (personne civile), puisque pour l'aliénation de ces terres, à titre d'exemple, la tribu ne pourra y procéder qu'avec l'assentiment de l'administration de tutelle. De même les familles ou les individus qui jouissent de ces terres ne disposent que du domaine utile, le domaine éminent reste entre les mains de la tribu (personne civile). Là encore et comme pour les terres habous, on constate que l'attribut fondamental de la propriété à savoir l'abusus est pratiquement nié.

B. Hétérogénéité découlant de l'incertitude de la propriété

Cette deuxième forme d'hétérogénéité se manifeste, paradoxalement, au niveau de la propriété affirmée d'une manière franche en vertu même de titres. Ceci n'empêche pas sa précarité qui est tantôt due aux titres mêmes (a) tantôt à la dislocation de la propriété en domaine utile et

¹ LESCURE, Le double régime foncier, p.137.

² J.t. 1893, p. 125, ou R.A. 1893, II, p. 379.

³ Les articles 980 à 982 du C.O.C, permettent l'insertion dans l'acte de la constitution de l'enzel d'une clause autorisant l'augmentation du taux de l'enzel dans le cas où la propriété enregistrerait une plus value. L'augmentation se fait tous les cinq ans et à dire d'expert.

⁴ R.SURIN, La réforme des terres collectives de Tunisie, B.E.S.T., n° 28, mai 1949, p. 12.

domaine éminent du fait de l'érection de l'occupation des terres melk en institution, parfois même protégée. La précarité est due ici à la tolérance de l'occupation sans titres (b).

a. Précarité due aux titres

En pays musulman, le bien melk, qui est l'équivalent de la propriété franche du droit romain nécessite malgré tout un titre qui demeure la preuve par excellence qui empêche toute contestation et établit définitivement le droit. Or ces titres de propriété ont soulevé beaucoup de problèmes et ont été pour beaucoup dans l'immobilisme des terres. En effet, ces titres qui se présentent souvent sous forme de parchemins, devraient normalement indiquer l'origine du droit, la description du fonds et ses limites, les noms des propriétaires successifs, etc. Les véritables titres anciens, vieux de plusieurs siècles et prouvant la propriété d'une manière parfaite, sont très rares. La plupart des titres sont des « outhik » établies par des notaires tunisiens qui enregistrent les déclarations faites sous la foi du serment par des témoins. Ils affirment savoir de façon certaine et avoir toujours entendu dire que l'immeuble en cause appartient à un tel, etc.

De ce fait, ces titres, qui ne sont pas toujours réguliers, s'ils établissent une certaine présomption de la propriété, n'en sont pas moins souvent contestés, ce qui constitue une entrave à la circulation de ces biens et à l'intéressement de ceux qui veulent investir dans ce domaine. On retrouve ces remarques, à propos des caractéristiques du bien melk en Tunisie, dans tous les écrits et rapports des auteurs qui se sont intéressés à ces questions. Un auteur remarquera que « la propriété melk... est théoriquement bien assise et ressemble en droit à la propriété telle que conçue par la législation française. Mais en fait les droits des parties étaient des plus mal assis, en raison de l'absence de publicité des mutations, du caractère occulte des charges pesant sur les propriétés et du mode défectueux d'établissement des titres de propriété⁵ ».

b. Précarité due à la tolérance de l'occupation sans titres

L'occupation par des populations de certaines propriétés soit melk, soit domaniales, propriétés déjà constituées et prouvées est une forme assez répandue. Il résulte de cette situation un éclatement du droit de propriété en domaine utile et domaine éminent. Cette situation n'était pas sans créer de problèmes graves car d'une part on essayait d'apurer le système foncier par la généralisation de la propriété privée, d'autre part on ne pouvait faire fi de ces situations de fait par crainte de provoquer aussi bien des problèmes sociaux par la création d'un prolétariat agraire, qu'un problème économique par l'éloignement de la terre de ceux qui, en fait, la font fructifier. Mais c'est plutôt le premier élément qui est déterminant. L'affaire Couiteas en est le meilleur exemple. Dans cette affaire, Couiteas, auquel le Tribunal de Sousse a reconnu le 13 février 1908 la qualité de propriétaire de 38.000 ha, conférant le droit d'en faire expulser tous les occupants qui sont à peu près au nombre de 8.000, n'a pu obtenir l'exécution de ce jugement. Le gouvernement a considéré que l'exécution de ce jugement nécessitait l'organisation d'une véritable expédition militaire. Dans cette affaire « le risque social » a été déterminant pour faire prévaloir le droit de l'occupation au détriment du droit de propriété⁶.

En fait, cette affaire n'est qu'un exemple, puisque les situations de ce type sont abondantes. Cette occupation concerne aussi bien les fonds à caractères juridiques exceptionnels, c'est-à-dire sur lesquels il y avait distinction entre domaine utile et domaine éminent : domaine du Beylik (précurseur des terres domaniales) et « habous », que les autres terres.

⁵ SCEMLA, « Le contrat d'enzel », p. 13

⁶ C.E. 30 novembre 1923, Couiteas, Rec. 789 S. 1923, 3,3,7 note HAURIU, Concl. RIVET ; D. 1923, 3, 59, Concl. RIVET ; R.D.P. 1924, 75 et 208, Concl. RIVET, note JEZE et Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative de LONG, WEIL et BRAIBANT, p. 178, n° 45.

2. L'homogénéisation par l'apurement du système foncier

« Nous dirons que l'apurement foncier est terminé quand une famille peut prouver avec précision qu'elle est propriétaire du morceau de terre sur lequel elle travaille⁷ ». La réalisation de cet objectif restait cependant tributaire de la constitution de la propriété au sens plein du terme (A) et l'établissement d'un titre foncier une fois qu'elle a été constituée (B).

A. Constitution et rétablissement de la propriété intégrale

la réalisation de ce premier objectif passe par la mise d'un terme à la dislocation de la propriété en un double domaine : domaine éminent et domaine utile qui était l'une des caractéristiques les plus marquantes du système foncier en Tunisie. Dans ce cas, l'apurement foncier consiste à rétablir l'unité de la propriété. Cette unification, réalisée à petits pas, a intéressé successivement les terres collectives (a) et les terres habous (b).

a. La réforme des terres collectives

Amorcée par le décret beylical (DB) du 14 janvier 1901, cette réforme qui n'a intéressé au départ que les territoires sous contrôle militaire à la suite de l'intervention du D.B. du 23 novembre 1918, allait être étendue par le D.B. du 30 décembre 1935 aux territoires sous contrôle civil. Un décret du 28 septembre 1957 est ensuite intervenu pour unifier les deux précédents textes. Finalement c'est la loi 64-28 du 4 juin 1964 telle que modifiée par la loi n° 71-7 du 14 janvier 1971 et la loi n° 79-27 du 11 mai 1979 et la loi n° 88-5 du 8 février 1988 qui constitue aujourd'hui le texte de base relatif aux terres collectives.

En dépit de la multitude et de la succession de ces textes, on remarquera que l'esprit de la réforme reste à peu près le même et qu'il n'y a eu que certaines modifications qui ne touchent pas fondamentalement l'idée directrice de toute cette législation : « la protection des terres collectives contre l'envahissement abusif des étrangers et leur acheminement avec le concours de l'État à la constitution de la propriété individuelle⁸ ». Tout un système fut alors mis en place pour faire passer ces terres du régime collectif dans lequel elles étaient à un "régime moderne" celui de la propriété quiritaire. Les grandes lignes de cette réforme se présentent comme suit : délimitation des territoires collectifs de chaque tribu, reconnaissance de la personnalité civile à la collectivité qui demeure toutefois soumise au contrôle de l'État, enfin l'attribution privative de ces terres, le tout selon des procédures où il est loisible de constater le retrait de l'autorité judiciaire au profit de l'autorité administrative.

S'agissant de la procédure d'attribution, on relèvera qu'elle est assez élaborée. En principe, cette attribution est opérée par le conseil de gestion dont les décisions sont approuvées par le conseil de tutelle régional et homologuées par le Ministre de l'Agriculture. Elle sera, enfin, sanctionnée par un décret et donnera lieu à l'établissement d'un contrat de cession entre la collectivité représentée par un membre de son conseil de gestion et l'attributaire (article 16 alinéa e). L'extrait du procès verbal du conseil de gestion dûment approuvé par la tutelle aura la valeur juridique d'un titre de propriété et pourra servir de garantie pour l'obtention de prêts, pour amélioration foncière, des organismes de crédits (article 17). Désormais, une fois l'acte de propriété attribué, on peut dire que la propriété est définitivement et intégralement constituée.

b. La réforme des terres habous

Comme pour les terres collectives, le but fixé à cette réforme était de rétablir la propriété intégrale et plénière au profit des occupants, donc des détenteurs du domaine utile ou bien et s'il n'y en a pas, au profit des dévolutaires. Cette réforme allait s'opérer par étapes. Dans un

⁷ H. SICARD, « Affaires foncières », p. 14

⁸ R. SURIN, "La réforme des terres collectives en Tunisie", 1ère partie, B.E.S.T., juin 1949, n° 29, p. 34.

premier temps on a assoupli le régime des habous en soumettant ces terres au régime de l'enzel et du kirdar, avant de liquider totalement ces tenures foncières dans un second temps et postérieurement à l'Indépendance, reconstituant de ce fait la propriété intégrale sur près de 1,5 million d'hectares. S'agissant de la liquidation des habous, le décret du 31 mai 1956 a aboli le régime des habous publics qui ont été remis au domaine privé de l'État. Le décret du 18 juillet 1957 modifié, que nous avons examiné précédemment, a d'une part dissout les habous privés et mixtes existants, d'autre part, interdit l'institution des habous pour l'avenir. Ces habous dissous devaient retourner comme propriété privative et entière aux anciens dévolutaires. Le décret de 1957 ayant prévu les modalités et les principes qui devaient guider cette liquidation. « Ainsi à la réforme commencée en 1956 et complétée en 1957, le habous, structure archaïque et sclérosée, cède la place à une structure dynamique moderne capable de se plier à toutes les initiatives économiques et de se conformer aux impératifs du développement et de la mise en valeur agricole : la propriété privée⁹ ».

La seconde mesure, prise après l'Indépendance, est l'interdiction par le C.D.R promulgué par la loi n° 65-5 du 12 février 1965, de la constitution d'un droit d'enzel et de kirdar pour l'avenir (article 191). Ces dernières tenures allaient être finalement abolies par la loi n° 74-24 du 28 mars 1974 qui a annulé tous les droits d'enzel et de kirdar grevant les immeubles à vocation agricole. Les bénéficiaires de ces droits ont été déclarés titulaires de la pleine propriété de ces immeubles, sous réserve du paiement au profit du crédit-rentier d'une créance forfaitaire. L'annulation de ces tenures aura aussi pour conséquence l'annulation de toutes les conditions résolutoires qui les grevaient (inaliénabilité, obligation de mise en valeur, etc.) et l'établissement de la propriété intégrale plénière sans restriction aucune.

B. L'établissement du titre de propriété ou assimilé

La constitution ou le rétablissement de la propriété franche et totale est une oeuvre très importante, mais demeurerait insuffisante et limitée si elle n'était pas poursuivie jusqu'à la fin. Cette fin, c'est l'établissement d'un « statut immobilier qui ait pour effet que celui qui achète soit certain d'être propriétaire et que celui qui prête soit sûr d'être remboursé (...) et ou le propriétaire inscrit comme tel, est toujours considéré comme le propriétaire inscrit comme tel, est toujours considéré comme le propriétaire véritable pour les tiers qui contractent avec lui¹⁰ ». C'est cette oeuvre là qu'allait engager les autorités du protectorat en transposant en Tunisie le système Torrens de l'immatriculation foncière (a). Néanmoins, on ne devait pas s'arrêter à ce système qui malgré tout ne pouvait s'appliquer rapidement à toutes les terres, et un autre système fut institué. Il consistait à établir un statut provisoire et transitoire, une pré-propriété, qui cristallise certaines situations possessoires en attendant l'établissement définitif du titre de propriété par l'immatriculation. Il s'agit de l'institution du certificat possessoire (b).

a. L'immatriculation de la propriété foncière

Le système d'immatriculation foncière est l'une des oeuvres les plus importantes du protectorat en Tunisie. Le 1er juillet 1885, soit quatre ans après son instauration, les autorités promulguèrent la fameuse loi foncière. Paul CAMBON, Résident Général de l'époque, présentera ainsi cette institution : « Les dispositions de cette loi répondent à une pensée unique : asseoir la propriété, développer la sécurité du gage hypothécaire et des transactions immobilières et, par la même, doter la Tunisie de ces instruments de crédit et de circulation qui sont comme l'outillage économique nécessaire aux pays neufs et aux colonies agricoles¹¹ ». Afin de réaliser cette vaste réforme il a été institué des organes et une procédure particulière facultative au départ, à laquelle on a juxtaposé un cadastre obligatoire par la suite.

⁹ Mahmoud TARZI, « Les structures agraires », Rapport présenté au Bureau Politique du Parti Socialiste Destourien le 20 juillet 1971, inédit.

¹⁰ BESSON, « Les livres fonciers et la réforme hypothécaire », Paris, J. Delamotte, 1891, p. 469.

¹¹ P. CAMBON, « Loi foncière et règlements annexes », 1893, p. XVIII.

Pour les organes, il s'agit du Tribunal immobilier ancien Tribunal mixte, du service de la conservation foncière et du service topographique. Ces trois organes ont été réunis dans une étroite collaboration par l'ancienne loi foncière fondue aujourd'hui dans le C.D.R. promulgué en 1965. Pour ce qui est du Tribunal immobilier, juridiction de l'ordre judiciaire, il a pour principale mission de « statuer sur les demandes d'immatriculation » (art. 310). Cette juridiction se caractérise par une organisation particulière. Quant au service de la conservation foncière prévu par le C.D.R. il est chargé « 1° d'établir les titres de propriété en exécution des jugements ordonnant l'immatriculation ; 2° de conserver les actes relatifs aux immeubles immatriculés ; 3° d'inscrire les droits et charges afférents à ces immeubles, en outre il veille à la mise à jour des titres (article 316) ».

Enfin, le service topographique a été créé par le D.B. du 21 avril 1886 en vue de réaliser les travaux de reconnaissance, de bornage, de levée et de lotissement, nécessaires à l'application de la loi foncière. En dépit de l'élargissement ultérieur de ses attributions, ce service conserve toujours pour principale mission l'assistance du tribunal immobilier dans sa tâche qui sera davantage amplifiée à la suite de l'option pour la généralisation du cadastre à partir de 1964. L'article 317 du C.D.R. dispose que « l'immatriculation est facultative ». Au départ l'État ne voulait pas opter pour le système obligatoire vu les charges financières qu'il engendrerait. Il a ainsi fait de l'immatriculation une oeuvre laissée au bon vouloir des propriétaires, avec quelques encouragements certes. Ce caractère a entraîné comme conséquence une procédure appropriée qui est déclenchée par le propriétaire ou le copropriétaire d'un immeuble ainsi que les détenteurs de certains droits réels : l'usufruit, le droit d'usage, l'emphytéose, les servitudes, les privilèges, les hypothèques. Autrefois l'enzel, l'antichrèse (article 318). Le requérant supportera de même les frais de cette immatriculation.

En dépit des avantages que permet cette procédure facultative, on s'est rendu compte, au lendemain de l'Indépendance, qu'elle ne débouchait pas sur un apurement juridique très efficace puisqu'elle permettait la coexistence d'un double régime foncier, les terres immatriculées et celles qui ne le sont pas. La volonté d'unifier le régime foncier a amené les pouvoirs publics à opter résolument pour la procédure du cadastre obligatoire. Cette procédure a été instituée par le décret-loi du 20 février 1964 : « ce texte a pour but de mettre sur pied un régime inspiré de la loi foncière de 1885 et de la législation relative au cadastre. Il institue l'obligation d'immatriculer tous les immeubles gratuitement et progressivement avec une simplification de la procédure en conservant les garanties fondamentales et en donnant la priorité à l'immatriculation des fonds agricoles¹² ». D'aucuns croient qu'une fois l'immatriculation réalisée, les problèmes fonciers sont résolus. En fait, il n'en est rien et « l'immatriculation n'est qu'un point de départ, en quelque sorte une éclosion. Il faut se soucier de faire inscrire sur le titre de propriété sans retard les mutations successorales, les ventes, les donations (...) et à l'inverse, de faire radier les inscriptions devenues sans cause. Faute de quoi, ces transformations juridiques s'accumulent, s'enchevêtrent, et vient un moment où l'on ne sait comment le mettre à jour, où il est désormais comme s'il n'était pas. Les mutations entre vifs et le crédit sont paralysés, le capital foncier se trouve « gelé » autant qu'il pouvait l'être sous l'empire du régime musulman traditionnel¹³ ».

Malheureusement, les intéressés ne mettent pas souvent à jour l'état de leur propriété pour diverses raisons, soit l'ignorance, soit les frais d'inscription dont les montants sont élevés, notamment les droits de mutation ou encore la centralisation des registres fonciers. Il est vrai toutefois que certains remèdes ont été apportés tel que la régionalisation du service de la conservation foncière (article 316 du C.D.R ; ces services devaient coïncider avec les lieux des sièges auxiliaires du tribunal immobilier) ou encore la mise en place d'un système de mise à

¹² Journal officiel des Débats, 30 avril 1964, n° 8, p. 179, Rapport de la commission à l'Assemblée

¹³ C. Birot. op. cit., B.E.S.T, n° 34 novembre 1949, p. 14.

jour des titres gelés par l'institution de commissions régionales sous le contrôle du tribunal immobilier par la loi n° 92-39 du 27 avril 1992. Enfin par la modification de certaines dispositions du C.D.R par la loi n° 92-46 du 4 mai 1992 en vertu desquelles désormais la rédaction des actes de mutation de propriété seront du ressort exclusif des professionnels (avocats, rédacteurs de la conservation foncière, notaires) ; quant à l'opposabilité des actes entre les cocontractants elle ne prendra effet qu'après inscription (art.305).

b. Le régime du certificat possessoire

Ce régime fut institué à l'adresse d'une catégorie de prétendants à la propriété de fonds ruraux, qui n'ont pour seule preuve de leur qualité que la possession. De ce fait, ce régime s'inscrit dans le cadre de cette politique globale d'apurement foncier qui débouche sur l'attribution d'un titre qui permet de prouver la propriété ou du moins d'établir une présomption sérieuse de la qualité de propriétaire surtout aux fins d'obtenir des crédits pour la mise en valeur. Institué pour la première fois sous le protectorat par le décret du 30 août 1951 qui a créé le livre possessoire et organisé une publicité réelle de la possession, ce régime allait être consolidé au lendemain de l'indépendance, d'abord par la loi n° 20 du 10 septembre 1959, ensuite par la loi n° 74-53 du 10 juin 1974 modifiée récemment par la loi du 25 février 1981. On notera que ce régime possessoire est « exceptionnel » comme l'indique l'article 1er de la loi de 1959. Autrement dit, il constitue une dérogation aux règles du droit commun relatives à la possession et au droit de l'hypothèque, dans la mesure où la possession est élevée au niveau d'un « droit » sui generis obéissant à des règles propres et sanctionné par un titre particulier, ce qui n'est pas prévu par le C.D.R. Ainsi, ce régime permettrait « à tout agriculteur qui exerce sur un immeuble rural pendant cinq années consécutives de bonne foi et à titre de propriétaire une possession paisible, publique, continue, non interrompue et non équivoque de se faire délivrer (...) une attestation dénommée « certificat de possession » (article 1er) ».

L'originalité du régime de possession réside en ce que d'une part, il ne rompt pas avec le but de faire acquérir la propriété, but recherché par le droit commun, mais qui est aussi l'objectif final de toute l'œuvre d'apurement foncier, d'autre part, et contrairement au régime de droit commun, il fait de la possession une institution autonome sanctionnée comme telle indépendamment de la propriété et jouissant d'un statut particulier et réservé exclusivement aux fonds agricoles (article 14). On a ainsi établi, en quelque sorte, un régime intermédiaire, d'attente de la clarification définitive de la situation foncière, en soumettant la terre en question à un régime qui permet de mobiliser cette terre et de l'introduire dans le circuit économique par l'obtention, notamment, de crédits. Ce régime sera par ailleurs étendu aux actes d'attribution des lots dans les périmètres publics irrigués, aux actes d'attributions des terres domaniales et des extraits des procès verbaux d'attributions des terres collectives. Désormais tous ces actes ont et en vertu de la loi, auprès des banques les mêmes effets que le certificat possessoire.

II. DE L'HETEROGENEITE A L'HOMOGENEISATION DES STRUCTURES FONCIERES

La seconde manifestation de l'hétérogénéité de la situation foncière tunisienne, a trait à la physionomie générale des dimensions et de la répartition des exploitations agricoles qu'on qualifiera de déstructuration foncière. Celle-ci qui fera l'objet d'une correction par un essai d'homogénéisation qui se concrétisera par une politique de restructuration foncière.

1. L'hétérogénéité due à la déstructuration foncière

Cette déstructuration est perceptible à travers deux tendances. On qualifiera la première de tendance à la pulvérisation (A), et la seconde de tendance à la concentration (B).

A. La tendance à la « pulvérisation »

La pulvérisation est ici synonyme de morcellement et parcellement (a). Cette « pathologie » a des raisons qu'on tentera de dégager (b).

a. Le morcellement et le parcellement de l'exploitation

Une fois constituée, l'exploitation agricole ne demeure pas éternellement la même. Elle peut diminuer de superficie à la suite de morcellement du fait notamment des partages successoraux. Elle peut aussi, pour les mêmes motifs, subir un parcellement, dans ce cas l'exploitation est partagée matériellement mais sa superficie peut rester intacte. L'étude des statistiques, publiées à la suite des diverses enquêtes d'occupation du sol réalisées depuis l'Indépendance, permet de constater la progression du nombre des exploitations à superficie réduite par rapport à la surface agricole utile. Ce phénomène, qui n'est pas nouveau, semble s'accroître comme cela ressort des enquêtes effectuées par le centre national des études agricoles. Ces enquêtes démontrent que les 5,3 millions d'ha de terres agricoles sont exploitées en 1995 par 471.000 exploitants contre 326.000 en 1961 et que la moyenne de la superficie d'exploitation est désormais de 11 ha en 1995 contre 16 ha en 1961.

La seconde caractéristique qu'il convient aussi de relever à ce niveau est l'extrême parcellement ou démembrement des exploitations¹⁴. On constate que pour les exploitations de moins de 20 ha 68,3% sont constituées de deux parcelles et plus, allant même, dans une proportion de 6,6% jusqu'à 11 parcelles. Ce parcellement ou démembrement n'est pas spécifique aux petites exploitations. C'est même une caractéristique généralisée à toutes les exploitations indépendamment de leurs superficies. La dernière enquête réalisée en 1994-95 confirmera cette tendance puisque seules 48% des exploitations sont constituées d'une seule parcelle, 26% de deux parcelles, 13% de trois parcelles, et 13% de 4 parcelles et plus, la moyenne générale étant de 2.1 parcelles par exploitation.

Le parcellement d'une exploitation présente les inconvénients tant du point de vue économique que du point de vue technique. Le parcellement provoque, tout d'abord, une baisse de la production et un coût plus élevé des produits agricoles : « En effet il rend très difficile la mécanisation de la culture et les machines, lorsqu'elles sont employées sur de petites superficies, sont sujettes à une usure accélérée, du fait notamment des trajets sur les chemins. Il entraîne aussi des pertes importantes de temps, dues au déplacement continu entre les divers lopins de terres¹⁵ ». Ne permettant pas l'injection des moyens de modernisation, ces exploitations morcelées sont alors vouées à une agriculture de subsistance ce qui ne permet pas de réaliser l'objectif assigné à l'agriculture.

b. Les raisons de la pulvérisation de l'exploitation agricole

Cette pulvérisation trouve, notamment, son origine dans certaines règles consacrées par le C.D.R. Il s'agit des règles du partage successoral et de l'égalité en nature dans les partages, juridiquement consacrées. L'article 71 alinéa 1er du C.D.R., qui reprend un principe admis jusque-là énonce « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision chacun des co-indivisaires peut toujours provoquer le partage nonobstant toute clause contraire ». Cette règle, permet à chacun des héritiers, lors de l'ouverture d'une succession, de provoquer le partage de tous les biens qu'elle comporte, et notamment l'exploitation agricole ce qui provoque le morcellement de l'exploitation. Ce morcellement sera doublé d'un parcellement par l'application de la règle de l'égalité du partage en nature qui prévaut en matière de succession. Ces deux principes apparaissent ainsi comme une véritable « machine à hacher le sol ».

¹⁴ Source : Enquête agricole 1961-1962, I.N.S., Tunis, 1963.

¹⁵ Anne-Marie BOURGEOIS, « L'exploitation agricole dans la législation récente », L.G.D.J., Paris, 1967, p. 113.

Quelques témoignages, apportés sur la base d'enquêtes à partir de certaines opérations de cadastre, illustrent d'une manière frappante l'impact de ces règles.

Ainsi dans la région du Nord-Ouest, BARDIN¹⁶ a relevé l'extrême morcellement et parcellement des terres dans la plupart des secteurs. L'auteur a constaté que « le morcellement est particulièrement remarquable auprès des « douars ». Les descendants de l'ancêtre éponyme du douar se sont multipliés, la plupart sont restés sur place se partageant le bien ancestral, tantôt par branche, tantôt par familles, dans ce dernier cas le partage aboutit parfois à des parcelles exigües ». L'auteur a aussi relevé « la configuration des parcelles est elle-même fort curieuse : ce sont souvent de longues bandes étroites de terres, de véritables lanières, dont certaines mesurent plus d'un kilomètre de longueur sur moins de 10 mètres de largeur ». Ceci s'explique ajoute-t-il, « par la volonté farouchement égalitaire des cohéritiers, chaque parcelle est partagée dans sa plus grande longueur pour que chacun ait un lot d'égale valeur¹⁷. Ce souci est poussé très loin. Si par exemple un père meurt laissant trois fils et trois parcelles d'égale superficie et valeur dans des lieux différents, au lieu que chacun en prenne une, chaque parcelle sera divisée en trois parts égales ; encore est-ce là un cas simple, car le plus souvent le père aura laissé trois groupes de plusieurs parcelles, dans chaque groupe chaque parcelle sera divisée en trois parts égales dans le sens de la plus grande longueur. Les plus gros propriétaires eux-mêmes, sauf quelques exceptions, détiennent assez rarement de grandes parcelles, leur propriété étant morcelée en une multitude de lots, disséminés souvent à de grandes distances les uns des autres, au hasard d'héritages et d'achats ».

B. La tendance à la concentration foncière

La tendance à la concentration mérite, à notre sens, précision pour ce qui est du cas de la Tunisie. C'est ce que nous essayerons de faire en dégageant les paramètres de la concentration (a). A la lumière de ces indices, nous rendrons compte des manifestations de cette concentration foncière et de son évolution en Tunisie (b).

a. Le critère de la concentration foncière

A partir de quand peut-on parler de concentration ? La concentration s'apprécie-t-elle en fonction de la seule superficie de l'exploitation ? Il nous semble erroné de retenir ce type de critère, car la concentration foncière est une notion relative. Pour déterminer le seuil de la concentration, il faut tout d'abord prendre en considération une première série d'éléments : la superficie effectivement exploitée et le nombre d'exploitants. Ainsi, pour un pays comme la Tunisie dont la superficie totale est de 16 millions d'ha, la S.A.U de 9.000.000 d'ha environ et dont 5.000.000 d'ha sont exploités en moyenne par an par 471.000 exploitants sans tenir compte des paysans sans terre qui représentent en tout la moitié de la population active, dépasser le seuil de 50 ha ou, à la limite, de 100 ha par exploitation constitue une concentration foncière.

Cependant si cette approche est défendable dans l'absolu, elle serait insuffisante si elle n'était pas complétée par le recours à d'autres critères et paramètres qui constituent, à notre sens, la seconde série d'éléments qu'il faudrait prendre en considération. Ces éléments sont, la localisation de l'exploitation qui a un très grand impact sur la production en Tunisie, les meilleures terres sont situées au Nord de la dorsale, alors que les terres du centre et du Sud sont nettement plus pauvres ; la nature de l'agriculture pratiquée : s'agit-il d'une agriculture en sec ou en irrigué ? la première extensive la plupart du temps, nécessite de plus grands espaces que

¹⁶ BARDIN (contrôleur civil), « Le cadastre dans le caïdat de Souk-El-Arba », B.E.S.T., mars 1949, n° 26, p. 23.

¹⁷ H.SICARD abondera dans le même sens en soulignant : « Qui n'a connu l'importance de la dispersion des lopins de terre dans une même région soumise aux caprices des microclimats ou la forme du débit d'une crue ne peut comprendre l'acharnement des paysans contre le regroupement de ses biens pour ne pas mettre tous ses oeufs dans le même panier ». Problèmes fonciers et mise en valeur. Terre de Tunisie, juin 1957, n° 3, Ministère de l'Agriculture, p. 49.

la seconde qui est intensive et peut se pratiquer sur des surfaces relativement réduites. A chaque type de spéculation correspond une superficie optimale différente. L'application de ces critères a abouti à la fixation des tailles des exploitations pour la distinction entre grandes, petites et moyennes exploitations. On considère que les exploitations dépassant les seuils indiqués ci-dessous révèlent cette tendance à la concentration¹⁸. Il convient dès lors, essentiellement à partir de ces données, d'apprécier d'une manière globale les caractères de cette concentration foncière.

b. Caractères de la concentration foncière

La tendance à la concentration foncière ressort nettement de l'examen des résultats des enquêtes d'occupation du sol réalisées en 1951/1962, 1976 et en 1980. Cette concentration apparaît en application, aussi bien du premier critère que du second. Autrement dit, le phénomène est perceptible dans l'absolu en fonction du choix d'un seuil uniforme de la grande exploitation, mais aussi d'une manière relative en fonction de la localisation géographique, la nature des spéculations, etc., et qui implique le classement des exploitations en catégories où leurs dimensions ne peuvent être uniformisées. Par application du premier critère, on peut retenir la dimension de 50 ha comme seuil de la grande exploitation. Ce choix se justifie à la rupture au niveau du pourcentage des exploitations de moins de 50 ha et celles supérieures à 50 ha. On constate ainsi, qu'en 1961, les exploitations de la catégorie 20 à 50 ha constituent 13% de l'ensemble alors qu'entre 50 ha et 100 ha elles constituent à peine 2% ; en 1975 cette proportion passe à 11,4% et 2,7% et en 1980 à 11,04% et 2,54%.

Cette dimension de 50 ha a d'ailleurs été considérée par les enquêteurs de 1980 comme constituant d'une manière générale le seuil de la grande exploitation pour la catégorie des exploitations céréalieres et la catégorie des exploitations arboricoles en sec. Il est vrai, toutefois que l'on a estimé que cette surface doit être portée à 100 ha pour les exploitations de céréales du Centre-Sud qui représentent moins de 1/5 de la surface exploitée soit 837.000 ha sur 5.437 ha recensée en 1976. Après avoir relevé la diminution frappante du nombre des exploitations supérieures à 50 ha, diminution de plus en plus prononcée pour les autres classes, (plus de 100 ha, de 200 ha, etc.). On relèvera qu'à cette réduction correspond un accroissement de la superficie totale de ces catégories d'exploitations. Cela ressort des résultats des enquêtes précitées qui ont établi que :

pour 1961/62 : 4,5% des exploitations de plus de 50 ha jouissent de 40% des terres et 2,5% des exploitations de plus de 100 ha jouissent de 28% de ces terres ;

pour 1976 : 4,6% des exploitants de plus de 50 ha jouissent de 46% des terres et 1,9% des exploitations de plus de 100 ha disposent de 34% des terres ;

pour 1980 : 3,98% des exploitations de plus de 50 ha occupent 40,34% des terres et 1,44 des exploitants de plus de 100 occupent 27,9% des terres.

Enfin l'enquête de 1994-95 a aussi relevé une augmentation de 11% des exploitations de 50 à 100 ha par rapport à 1961-62 ce qui confirme cette tendance.

¹⁸ Céréales : 50 ha dans le Nord et 100 ha ailleurs.

- Oliviers : 1.000 pieds (soit environ de 10 à 20 ha dans le Nord et de 40 ha dans le Centre Sud).

- Vignes : 10 ha.

- Agrumes : 4 ha

- Autres arbres fruitiers irrigués : 7 ha.

- Autres arbres fruitiers en sec : 5 ha.

- Cultures maraichères : 5 ha.

Cultures fourragères : 10 ha.

D'après le rapport de synthèse : Structures d'exploitation. Document minute réajusté et complété en fonction des résultats de l'enquête, 1980, mars 1981, p. 24.

Le phénomène de la concentration a été perçu par les pouvoirs publics qui semblent réfléchir à une révision de la politique d'attribution des terres domaniales afin de tenir compte de la raréfaction des terres agricoles et d'une répartition plus judicieuse pour une meilleure rentabilité économique et sociale. En effet il a été établi que les performances économiques et sociales sont meilleures dans les petites et moyennes exploitations que dans les grandes.

2. L'homogénéisation par une restructuration foncière

L'objectif de cette deuxième action, une fois le statut juridique des terres clarifié et la propriété quiritaire établie, est de veiller à ce que la terre ne soit pas l'objet d'une pulvérisation ou de concentration et que l'exploitation soit rationalisée, en opérant même un remodelage dans la distribution de la terre. Cette action, qui allait avoir des conséquences notables sur le statut de la propriété, devait être réalisée par le recours à des mesures d'orientation (A) et des mesures d'intervention (B).

A. Les mesures d'orientation de la restructuration.

La première mesure a trait au régime de l'attribution préférentielle en matière de succession (a) la deuxième a trait au régime d'incitation fiscale et financière (b).

a. Le régime de l'attribution préférentielle

Le nouveau Code des droits réels promulgué par loi n° 65-5 du 12 février 1965 allait apporter quelques correctifs au principe d'après lequel nul n'est obligé de rester dans l'indivision et le principe de l'égalité du partage en nature. Le premier de ces correctifs, qui est d'une grande importance, est affirmé à l'article 131 qui dispose : « En matière de succession, le partage se fait en valeur et non en nature ». A cette disposition commune aux différentes formes d'indivision allait s'ajouter, dans le même sens, d'autres dispositions (articles 131 à 141) relatives au partage des biens successoraux, particulièrement l'article 140 qui dispose : « S'il existe parmi les biens successoraux une exploitation agricole, industrielle, commerciale ou artisanale constituant une unité économique, elle peut être attribuée, par préférence, à l'un des héritiers, compte tenu des intérêts en présence et moyennant une soulte s'il échet ».

L'attribution préférentielle apparaît essentiellement comme une mesure en faveur de la propriété agricole, dont on évite ainsi le morcellement, lorsqu'aucun accord amiable sur le partage n'a été possible et après avoir saisi la justice. Le juge peut, dans ce cas, attribuer intégralement l'exploitation agricole à l'un des héritiers, à charge pour lui d'indemniser ses cohéritiers, en leur payant une soulte, ou encore, comme cela est prévu par l'article 132, en payant « une rente annuelle, à servir pendant une période n'excédant pas dix ans comprenant principal et intérêts légaux ». Cependant, cet article 140 du C.D.R., semble être resté lettre morte puisqu'à notre connaissance, il n'a jamais été appliqué.

b. Les mesures d'incitation fiscale et financière

L'essentiel de ces mesures d'incitation fiscale ont été regroupées dans le code des droits d'enregistrement et de timbre fiscal promulgué par la loi n° 93-53 du 17 mai 1993. Ces mesures encouragent d'abord différentes formes de remembrement (art. 23) par la soumission au tarif fixe des droits d'enregistrement grevant : les actes écrits relatifs au remembrement de la propriété rurale réalisé dans le cadre de la réforme des structures agraires ; les contrats d'échange des propriétés agricoles conclus dans le cadre du remembrement amiable ; les contrats d'acquisition ou de location des terrains agricoles pour une durée égale à neuf ans ou plus lorsque les opérations envisagées ont pour but l'agrandissement des exploitations agricoles non visibles en vue de leur assurer une unité économique.

Ces mesures encouragent ensuite la prévention du morcellement. Ainsi l'art. 52 exonère des droits d'enregistrement sur les successions : la cession des propriétés agricoles entre les ascendants et les descendants, entre époux ou entre frères et soeurs à condition que les héritiers s'engagent à maintenir la propriété agricole dont il s'agit en copropriété et son exploitation en commun pendant une période minimale de 15 ans. Par ailleurs, il a été prévu l'exonération des droits de mutation de la cession, entre les héritiers, de leurs parts dans les propriétés agricoles objet de la succession. Enfin, il convient de signaler dans le même ordre d'idées l'art 36 du code d'incitation aux investissements promulgué par la loi n° 93-102 du 27 décembre 1993 qui institue une catégorie de crédits fonciers à des conditions avantageuses aux promoteurs de projets agricoles pour l'acquisition des parts des co-indivisaires dans une exploitation agricole constituant une unité économique dont les conditions ont été fixées par le décret n° 94-428 du 14 février 1994.

B. Les mesures interventionnistes de restructuration

La réforme agraire. Si déjà sur les surfaces agricoles en sec, le relèvement de la production est tributaire d'une rationalisation des structures foncières, pour les surfaces irriguées, cette rationalisation devient plus qu'impérative. L'utilisation optimale de la terre et de l'eau est donc conditionnée par les opérations de remembrement et de réorganisation foncière qui « doivent tendre à constituer des parcelles continues, régulières et dont les limites s'adaptent à la distribution et à l'utilisation de l'eau d'irrigation jouissant d'accès indépendants et aussi rapprochés que possible du siège d'exploitation¹⁹ ».

Tout un système juridique est né pour la réalisation de cet objectif. Limitée d'abord à la région de la vallée de la Medjerdah (loi du 11 juin 1958) la réforme agraire allait être étendue par la loi du 27 mai 1963 portant réforme agraire dans les P.P.I. à l'ensemble du territoire. On passera en revue successivement les principes fondamentaux de cette réforme agraire et les mécanismes de sa réalisation (a) et l'extension récente de la réforme agraire aux terres en sec (b).

a. La réforme agraire dans les périmètres publics irrigués

Ces principes sont au nombre de quatre : 1) la limitation de propriété, 2) la réorganisation foncière, 3) l'obligation de mise en valeur, 4) la contribution des propriétaires aux frais d'aménagement hydraulique.

1- La limitation de la propriété : La loi de 1963 dispose que « la superficie totale des parcelles appartenant à un même propriétaire (à l'intérieur d'un P.P.I) ne peut en aucune façon excéder ou être inférieure à une limite maximum ou minimum » (article 8).

2- Principe de la contribution aux frais d'aménagement hydraulique :

Dans l'établissement et l'aménagement des P.P.I., l'État effectue des dépenses considérables : construction de barrages, conduite de l'eau jusqu'aux parcelles, équipement des périmètres, etc. Il apparaît dès lors tout à fait légitime que les bénéficiaires de cette infrastructure et travaux supportent avec l'État le coût de ces dépenses. En pratique, cette contribution est inférieure au coût réel des investissements et cela dans le but d'encourager les agriculteurs à pratiquer la culture irriguée. Cette contribution se fait selon les cas, soit en nature soit en espèce. Ce calcul permettra de dégager la contribution de chaque propriétaire pour chaque hectare compris dans le périmètre.

3- Le principe de la réorganisation des structures foncières :

¹⁹ Art. 16 de la loi n° 63-18 du 27 mai 1963, portant réforme agraire dans les périmètres publics irrigués (P.P.I.)

la loi de 1963 a reconnu à l'administration le pouvoir de mettre en oeuvre d'office les procédures nécessaires à l'apurement foncier et juridique des terres et au remembrement des parcelles morcelées et dispersées en cas de refus des intéressés notamment par le recours à l'expropriation.

4- Le principe de l'obligation de mise en valeur :

le but même de la réforme agraire étant l'accroissement de la production et l'amélioration de la situation des agriculteurs, il apparaît dès lors normal que les attributaires des lots soient soumis à une obligation de mise en valeur par la pratique constante et régulière de la culture. La loi a prévu ce principe en disposant : « est considérée comme normalement mise en valeur une propriété au moins sur 2/3 de sa superficie... ». A cet effet chaque attributaire dispose d'un délai de 2 ans pour procéder à l'équipement et aux aménagements nécessaires à partir de la date à laquelle les canaux de distribution sont en fonctionnement et peuvent apporter l'eau à la parcelle.

Pour la réalisation de ces principes, la loi de 1963 a institué une « Agence de la Réforme Agraire dans les périmètres publics irrigués », à qui on a remis la gestion de toute la réforme agraire, particulièrement la mission de remembrement des terres par les procédés de l'expropriation, préemption, l'achat ou l'échange ainsi que la cession de ces terres. Il convient de s'arrêter un peu à ce niveau afin de rendre compte de l'innovation introduite par la loi portant création de cette agence relativement aux procédés de restructuration qui lui ont été reconnus. Il s'agit du droit de préemption que peut exercer l'agence « sur tout immeuble qui est situé à l'intérieur des périmètres publics irrigués créés (...) s'il fait l'objet d'une aliénation volontaire aux non propriétaires du périmètre soit par vente de gré à gré, adjudication volontaire échange ou apport de société » (article 5).

b. La réforme agraire en dehors des P.P.I.

Une application de la réforme agraire en dehors des P.P.I. réalisée en 1997-1998 conjointement par l'office du développement sylvo-pastoral du nord-ouest et l'A.R.A.P.P.I dans la localité des ouled Alaya-Sidi Smaïl du gouvernorat de Béja mérite d'être signalée car préfigure une relance du remembrement des terres par d'autres moyens plus interventionnistes. Cette réforme volontaire a concerné 92 ayants droits sur une superficie totale de 112 ha divisés en 453 parcelles. Le remembrement opéré a permis de réduire le nombre des parcelles à 118, la moyenne est passée ainsi de 6,8 parcelles à 1,78 parcelle par exploitant. Quant à la superficie moyenne elle a augmenté de 0,25 ha à 0,95 ha par l'application d'un système de péréquation-compensation. Cette opération a été réalisée à l'amiable et les bénéficiaires ont obtenu des titres de propriété de leurs nouvelles exploitations après approbation et engagement de respecter le nouveau plan parcellaire. Le tribunal immobilier est alors intervenu pour l'établissement des titres définitifs de propriété par la procédure du cadastre.

Il s'agit là d'une expérience fort intéressante à mettre à l'actif de l'agence de la réforme agraire et qui justifie la révision de sa mission en la généralisant à tout le territoire et pas seulement aux P.P.I. En effet les mesures d'incitation ne sont pas suffisantes pour réaliser le remembrement des terres et un organisme d'intervention est de nature à faciliter de telles opérations qui sont souvent trop complexes, avec le concours de l'État et l'adhésion des intéressés.

* *

La question de l'hétérogénéité et de l'homogénéité de la situation foncière dans le domaine agricole est une question presque sempiternelle. Elle a été quelque peu éclipsée au cours des années 1960 l'hétérogénéité ayant été absorbée par les coopératives de production. Mais l'abandon de cette politique à la fin de 1969, la restitution aux privés de leurs terres et

l'attribution privative des terres collectives, mais aussi de certaines terres domaniales, à partir de 1970 ont permis un développement de la propriété privée des terres agricoles et l'accentuation du phénomène par l'agrandissement des surfaces soumises au code civil. En effet, les règles de la succession et du partage sur la base du principe que nul n'est tenu de rester dans l'indivision, mais aussi le maintien de l'interdiction par la loi du 12 mai 1964 de la constitution de sociétés commerciales ayant pour objet l'agriculture, qui auraient pu remplacer les anciennes coopératives comme cadre de regroupement et d'absorption du morcellement et du parcellement, sont dénoncées comme causes principales de cette situation. On notera que ce dossier est constamment remis sur le métier. Les débats budgétaires annuels de la chambre des députés, si besoin est, l'attestent. Plusieurs commissions ont été alors constituées, plusieurs projets ont été préparés et certaines décisions ont été prises.

Toutefois, ni la levée progressive de l'interdiction de constitution des sociétés entamée en 1971 et poursuivie notamment par la loi n° 89-43 du 9 mars 1989, ni la prise de mesures diverses, fiscales, financières encourageant le remembrement et le regroupement en société, ni l'instauration d'un régime de baux ruraux dérogatoire au système de location de droit commun par la loi n° 87-30 du 12 juin 1987 notamment, ne semblent avoir endigué ou ralenti ce phénomène. D'un autre côté on relèvera que certains autres projets comme le projet de loi de 1986 relatif au morcellement des terres agricoles constituant une unité économique viable sont restés sans lendemain.

Pourquoi en sommes nous arrivés là ? Est-ce que les mesures instituées sont timides ? Est-ce qu'il manquait une volonté politique de s'attaquer à cette question avec plus d'audace, d'énergie et d'imagination ? Les thérapeutiques posent-elles plus de problèmes qu'elles n'en résolvent ? Est-ce que c'est le principe sacro-saint de la propriété privée qui freine l'autorité politique, l'empêche d'aller de l'avant sur cette voie, échaudée par "l'échec" de l'expérience « coopérativiste » des années 1960 ? Ou bien est-ce que c'est le droit qui, aussi perfectionné qu'il puisse être, n'est pas la panacée de ce mal et ne peut résoudre facilement un tel problème, le monde rural étant un lieu de conservatisme et parfois même d'archaïsme, où l'attachement à la terre est si vif que, même contre toute raison, l'agriculteur s'accommodera de n'importe quelle géographie de son exploitation pourvu que sa conscience, d'avoir pérennisé l'héritage et la mémoire du « de cujus », soit sauve ? où considère t-on tout simplement et finalement que c'est un faux problème et que de toute façon la balance du bilan coût-avantage n'est pas en faveur d'une action d'envergure ?

Autant d'interrogations qui reviennent sans cesse qui méritent une réponse rapide et appropriée. La dernière de ces réponses est venue à travers l'institution d'une commission nationale annoncée au mois de novembre 1997 et qui a eu pour mission de réfléchir et de proposer de nouvelles solutions à ce problème. Une consultation nationale organisée selon un calendrier précis a eu lieu et a débouché en novembre 1998 sur des recommandations d'adaptation des régimes fonciers. Il s'agit là du dernier projet de solutions nouvelles à un problème ancien²⁰

III. L'ADAPTATION DES REGIMES FONCIERS

« Si l'on considère que notre agriculture doit à l'avenir atteindre de hauts niveaux de performance, il est urgent de chercher les meilleures voies en vue de mettre fin aux obstacles qui s'y opposent particulièrement le morcellement et le parcellement des exploitations (...). C'est pour cela que nous ordonnons la recherche des meilleurs procédés et formes d'organisation pour pallier à cette situation sans compromettre les intérêts de l'agriculteur et de sa famille et tout en encourageant une exploitation des espaces qui répond aux critères de

²⁰ Ce projet sera l'objet de la note 19 relative à « l'adaptation des régimes fonciers ».

l'efficacité et du rendement dans l'intérêt de l'agriculteur et de l'économie nationale qui garantiraient notre autosuffisance en produits agricoles essentiels, à condition que cela soit réalisé dans le cadre d'une consultation nationale à laquelle participeront toutes les parties concernées²¹ ».

A la solennité de cette annonce faite par le président de la République, dans ce qui tient lieu d'un discours programme d'adaptation des régimes fonciers, succédera l'ampleur de la mise en oeuvre de la décision à travers l'édifice mis en place coiffé par ce qui sera baptisée de « commission nationale d'appui pour un meilleur rendement du secteur agricole ». Composée de personnalités représentant les différents intérêts et présidée par le ministre de l'agriculture, cette commission devait veiller à présenter en l'espace d'une année un rapport circonstancié et des propositions pratiques tendant à adapter les régimes fonciers aux nécessités de la performance de la productivité et finalement du meilleur rendement de l'agriculture. On notera, que tout a été mis en oeuvre au niveau de l'organisation pour faire de cette initiative, parce que présidentielle, un événement majeur et un projet privilégié.

C'est ainsi qu'outre la commission nationale qui se réunit périodiquement examinant et discutant les différentes questions du dossier à travers les études réalisées par les spécialistes qui la composent ou qu'elle invite²², des commissions régionales ont été instituées pour reproduire, à l'échelle de chaque gouvernorat, ce qui se pratique au sein de la commission nationale et préparer des recommandations. Enfin une consultation nationale a été organisée par le biais d'animateurs formés pour l'occasion qui ont arpenté le territoire de la République pour recueillir, auprès d'un échantillon aléatoire de 2.900 agriculteurs, des réponses à un questionnaire préparé par le centre national d'études agricoles et de l'institut national des statistiques et préalablement discuté au sein de la commission nationale²³.

La dernière étape a consisté à examiner les propositions des commissions régionales²⁴, les résultats de l'enquête²⁵, à formuler des recommandations et présenter au gouvernement des propositions de mesures. C'est donc après un travail de tri et de synthèse que furent arrêtées les

²¹ Discours du Président de la République du 7 novembre 1997.

²² Plusieurs contributions ont été faites. Elles ont été regroupées en quatre grandes rubriques : I) L'apurement des structures foncières et la clarification de la propriété 1- Modernisation du régime d'immatriculation foncière. 2- L'accélération de la mise à jours des titres gelés. 3- La liquidation des terres collectives et Habous. 4- La régularisation de la situation des attributaires de terres domaniales. 5- L'unification et la codification des lois foncières. II) La lutte contre le morcellement et le parcellement des terres agricoles. 1- L'institution d'une superficie minimale de l'exploitation agricole. 2- Le remembrement et l'unification des exploitations. 3- La mise en place d'un régime d'exploitation en commun de rotation et de mandat. 4- L'attribution préférentielle. 5- La réforme du régime des baux ruraux. 6- L'institution d'un régime de sociétés familiales. 7- L'activation du marché foncier. III) L'organisation foncière et la réforme agraire : 1- La restructuration de l'organisation foncière. 2- Le rattachement des programmes de développement régional au projet de restructuration foncière. 3- La liaison des projets de développement agricole aux projets d'aménagement foncier. 4- L'amélioration de l'application des opérations de la réforme agraire dans les P.P.I. 5- L'institution d'opérateurs pour l'organisation foncière et la réforme agraire. IV) Le renforcement de l'exploitation : 1- La lutte contre l'abandon et la mauvaise exploitation. 2- Définition de la notion d'exploitation agricole constituant une unité économique. 3- Établissement d'une typologie de production adaptée aux régions. 4- Encouragement des jeunes à la pratique agricole. 5- Intensification de l'exploitation des terres domaniales.

²³ Cette opération était axée essentiellement sur le problème du morcellement et du parcellement des terres.

²⁴ Près de 200 propositions ont été faites. Elles ont été regroupées en quatre grandes rubriques : I) L'apurement des structures foncières et la clarification de la propriété 1- Modernisation du régime d'immatriculation foncière. 2- L'accélération de la mise à jours des titres gelés. 3- La liquidation des terres collectives et Habous. 4- La régularisation de la situation des attributaires de terres domaniales. 5- L'unification et la codification des lois foncières. II) La lutte contre le morcellement et le parcellement des terres agricoles. 1- L'institution d'une superficie minimale de l'exploitation agricole. 2- Le remembrement et l'unification des exploitations. 3- La mise en place d'un régime d'exploitation en commun de rotation et de mandat. 4- L'attribution préférentielle. 5- La réforme du régime des baux ruraux. 6- L'institution d'un régime de sociétés familiales. 7- L'activation du marché foncier. III) L'organisation foncière et la réforme agraire : 1- La restructuration de l'organisation foncière. 2- Le rattachement des programmes de développement régional au projet de restructuration foncière. 3- La liaison des projets de développement agricole aux projets d'aménagement foncier. 4- L'amélioration de l'application des opérations de la réforme agraire dans les P.P.I. 5- L'institution d'opérateurs pour l'organisation foncière et la réforme agraire. IV) Le renforcement de l'exploitation : 1- La lutte contre l'abandon et la mauvaise exploitation. 2- Définition de la notion d'exploitation agricole constituant une unité économique. 3- Établissement d'une typologie de production adaptée aux régions. 4- Encouragement des jeunes à la pratique agricole. 5- Intensification de l'exploitation des terres domaniales.

²⁵ Les principales conclusions ont été : 1) données générales sur les exploitants agricoles : l'âge moyen est de 56 ans, des interrogés, la moyenne des enfants des exploitants est de 5 dont 1 seul travail dans l'exploitation, 9% des exploitants ont des enfants s'adonnant à une activité agricole en dehors de leur exploitation. 2) données générales sur les exploitations agricoles : la propriété constitue 88% de la surface totale, la location couvre 8%, le métayage 4% seulement ; la propriété par l'héritage représente 67% contre 28% par voie d'achat et 5% autres ; la propriété individuelle représente 68% contre 22% pour la propriété collective et 10% pour l'indivision ; la propriété immatriculée représente 36% contre 27% non immatriculée 18% titres arabes 14% certificat possessoire et 5% autres attestations ; la moyenne du nombre de parcelles par exploitation est de 3 et 62% des exploitations sont constituées de plus d'une parcelle ; la plus grande distance séparant les parcelles est de 3,5 km, l'insuffisance des ressources en eau, la faiblesse des moyens, le parcellement et l'exiguïté des exploitations constituent les principaux problèmes des exploitants respectivement 26%, 18% et 26% sachant que 18% considèrent qu'il n'y a pas de problèmes d'exploitation des terres agricoles.

mesures et les initiatives qui seront finalement prises ou engagées. Ainsi, cette évaluation de la situation à partir de toutes ces contributions a abouti à un certain nombre de constats dont la plupart ne sont pas nouveaux et ont été à l'origine de toutes les mesures consacrées par notre droit national et dont nous avons fait déjà état. Mais l'évaluation permanente est toujours bénéfique voire salutaire et nécessaire, et à cette occasion elle a permis de nous rendre compte qu'il faut faire encore plus et mieux qu'auparavant. En effet, il est manifeste que les résultats, le moins que l'on puisse dire, sont en deçà des attentes, ce qui prouve que les anciennes mesures étaient inefficaces mais aussi que la loi n'est pas la panacée, du moins à elle seule, surtout si on focalise toutes les mesures selon une approche par la propriété comme on l'a davantage fait jusque là.

En effet, il apparaît de plus en plus que cette approche quasi-exclusive ou très dominante nous entraîne dans une véritable course dans laquelle on s'épuisera sans grands résultats. Cela ne veut nullement dire qu'on doit abandonner cette voie. Mais ce qu'il faut, c'est qu'en parallèle on développe notre effort d'imagination dans le sens de l'approche par l'exploitation, l'approche par les unités de production (exploitation et entreprise) qui est la voie choisie pour la modernisation des structures foncières en Europe de l'Ouest.

On tentera de voir à travers la présentation des mesures qui ont été finalement retenues par le gouvernement à la suite de cette consultation, celles qui correspondent à l'approche par la propriété (1) et celles qui correspondent à l'approche par l'exploitation (2)

1. L'adaptation des régimes fonciers selon une approche par la propriété

La consultation nationale a fait ressortir l'attachement des agriculteurs à la propriété privée, ce qui est du reste en phase, du moins théoriquement, avec la politique économique libérale de l'Etat qui va en se renforçant sous l'effet de l'idéologie libérale triomphante de cette fin de siècle. L'autorité politique a d'ailleurs annoncé dès le départ que les adaptations à introduire sur les structures foncières ne doivent pas être dictées : elles doivent être acceptées pour se prémunir contre tout rejet et donc tout échec comme ce fut le cas à l'occasion de l'expérience de la coopérativisation des années soixante. Toutefois, les auteurs de la réforme exigeront des agriculteurs une contrepartie au respect scrupuleux de la propriété privée à savoir des obligations et des engagements de mise en valeur d'une exploitation correcte sur la base de l'idée que la propriété doit avoir aussi une fonction sociale.

Ainsi, au même moment qu'on accélère, qu'on renforce les mécanismes établissant la propriété franche et totale par l'apurement, on la conditionne, dans certains cas, par la mise en valeur (A). De même et en parallèle, on assouplit le régime de la réforme agraire mais on le généralise sur l'ensemble des terres agricoles afin de corriger le phénomène de morcellement et de parcellement par un nouvel instrument institutionnel, en plus d'autres mesures de renforcement des mécanismes de remembrement des terres (B).

1.1. Renforcement des mécanismes de l'apurement foncier

Encore une fois on redécouvre, à l'occasion de cette consultation nationale, qu'en dépit de tous les mécanismes mis en place et les échéances fixées dans les différents plans depuis l'Indépendance et même avant, les tenures foncières traditionnelles grevant plusieurs terres agricoles n'ont pas été apurées et que de ce fait, ces terres n'ont pas bénéficié d'une bonne mise en valeur que seul le statut « vivifiant » de la propriété franche peut garantir. Les terres en question sont les terres anciennement soumises au régime de l'habous, de l'enzel et du Kirdar ainsi que les terres collectives. A celles-là, il faut ajouter les terres domaniales attribuées sous les régimes antérieurs à la loi n° 95-21 du 13 février 1995 telle que modifiée par la loi n° 96-48

du 10 juin 1996 et la loi n° 98-11 du 10 février 1998, relative aux immeubles domaniaux agricoles.

A -L'adaptation du régime foncier de la première catégorie de ces terres, à savoir les terres habous. Elle passera d'abord par l'abandon de l'État de ses droits sur les rentes d'enzel et de Kirdar grevant certaines terres habous, ce qui est de nature à lever cette charge, en apurant la propriété et en facilitant ainsi les procédures d'immatriculation. Cette mesure a été édictée par la loi n° 99-75 du 26 juillet 1999. On notera toutefois que le législateur n'a pu « éponger » les mêmes charges lorsqu'elles ont un caractère privé.

L'adaptation du régime des terres habous passera ensuite par un projet de « résurrection » des anciennes commissions régionales de liquidation des habous privés et mixtes créées par le décret du 18 juillet 1957. Un délai d'un an leur a été alors imparti, au-delà duquel les parties devaient soumettre leurs litiges aux tribunaux de droit commun pour la liquidation. Cependant ce système n'a pas bien fonctionné et la justice ordinaire a fini par être considérée comme n'étant pas l'organe approprié pour une telle mission et que seules des commissions quasi-juridictionnelles avec une procédure, des moyens d'investigation et une organisation particulière et dérogatoire sont en mesure d'achever l'apurement dans un délai raisonnable (fin 2001). C'est aujourd'hui cette option qui a été retenue par le gouvernement et qui a été consacrée par la loi²⁶.

B – L'adaptation foncière concernant les terres collectives. Si pour les terres habous, on a senti le besoin d'une innovation qui nécessite une intervention législative, il n'en sera pas de même pour le reliquat des terres collectives non apurées qui couvrent une superficie de 455.000 ha. En effet, concernant les terres collectives, on semble avoir considéré que le problème n'est pas celui du système d'apurement en place mais plutôt un problème de moyens. On notera cependant que la consultation nationale a dégagé des critiques au sujet de la composition et du fonctionnement des conseils régionaux et de tutelle chargés de l'apurement de ces terres collectives. Certains ont même préconisé l'abandon de ce système et de confier cette mission à la justice qui offre plus de garanties du fait de sa neutralité, ce qui n'est pas le cas des commissions dont la légitimité est mise en cause, du moins pour certaines d'entre-elles. L'influence de la politique, de l'hétérogénéité sociale, du clanisme, perçus à travers la composition et les mécanismes de fonctionnement de ces commissions a été aussi et par ailleurs sujet à remarques. On voit ainsi que la Asabia d'Ibn Khaldoun est encore d'actualité pour les terres collectives.

Nous avons là un problème d'une autre nature : ce n'est plus l'efficacité du système qui est mise en cause, contrairement au cas des habous, mais la légitimité du système. Confronté à ce problème, l'Etat pressé semble avoir opté pour la célérité, en soustrayant ces questions à la justice, en raison de sa lenteur et même de son coût, en les remettant à des commissions administratives ou quasi-juridictionnelles, même si elles offrent moins de garanties. Ainsi, l'oeuvre d'adaptation des régimes fonciers traditionnels met l'Etat devant un choix difficile : choisir entre le maximum de justice ou le maximum de célérité ? Sur cette question, le débat est constamment ouvert. On défendra l'une ou l'autre des deux options en fonction de la place qu'on occupe ou du côté où l'on se trouve. Mais l'Etat se défend et soutient que le système instauré est assez équilibré car il n'est pas dépourvu de garanties. Quant au retard dans l'apurement des terres collectives il répondra que, n'eût été ce système, ce retard aurait été plus important. Il a cependant fini par fixer pour l'apurement une échéance de 7 ans avec une moyenne de 65 000 ha par an, ce qui coïncide avec le terme du Xè plan de développement économique et social.

²⁶ Ce projet de loi discuté le 7 février 2000 à la chambre des députés a été finalement adopté, il est actuellement en voie de publication au J.O.R.T.

C – L'adaptation du régime foncier des terres domaniales. Il reste enfin un troisième régime foncier hybride, celui des terres domaniales attribuées aux particuliers avant la promulgation de la loi du 12 février 1995 précitée. Rappelons que cette loi prévoit que les immeubles domaniaux agricoles ne peuvent être aliénés qu'à des fins de régularisation « limitativement énumérées » et d'échange (art 2). Ainsi, et contrairement à la législation antérieure, l'Etat met fin à la vente de son domaine considéré comme un patrimoine stratégique qui doit être conservé pour les générations futures et opte uniquement pour la location à longue durée. Cependant ce principe fera long feu et un nombre considérable d'attributaires de terres domaniales qui n'entrent pas dans la catégorie des cas « régularisables » prévus par la loi et dont certains sont même de pseudo-agriculteurs, n'ont cessé de faire pression pour bénéficier de l'accès à la propriété des terres qu'ils occupent à divers titres.

Là encore, l'État cédera et finira par introduire une dérogation qui permettra à une nouvelle catégorie de bénéficier de la cession des lots domaniaux. Cette superficie couvrirait 420.000 ha et on peut légitimement se demander ce qui reste désormais du principe de l'inaliénabilité des terres domaniales retenu par le législateur. Pour le besoin de cette hypothèse de régularisation ou plutôt de cession qui a étendu le champ de la propriété privée, aux dépens de la propriété publique, un décret devrait intervenir incessamment. Maintenant, si telle est l'option, il ne reste plus qu'à espérer qu'on veillera à ne faire bénéficier de cette dérogation, que les véritables agriculteurs et au cas par cas avec des garanties. On se prémunira ainsi contre des opérations spéculatives qui tenteraient les attributaires de ces terres domaniales particulièrement ceux d'entre eux dont les lots sont attenants aux agglomérations urbaines.

D- La modification du certificat possessoire. S'agissant enfin du régime du certificat possessoire, une importante modification de la loi n° 74-53 du 10 juin 1974 a été introduite par la loi n° 2000-10 du 24 janvier 2000. Désormais, le certificat possessoire ouvre la voie à l'établissement de la propriété et son immatriculation. On a ainsi rétabli la liaison entre les deux régimes qui était consacrée par la loi de 1959, mais qui fut abandonnée par la loi de 1974. L'autre amendement introduit par la nouvelle loi implique que le certificat possessoire n'est délivré qu'aux agriculteurs qui s'engagent à mettre en valeur la terre conformément à un plan de développement approuvé. Ceux là pourront après cinq ans présenter une réquisition d'immatriculation auprès du tribunal immobilier qui doit être nécessairement accompagnée d'une attestation délivrée par le commissaire régional de développement agricole établissant que la mise en valeur a bien eu lieu d'une manière ininterrompue durant ces cinq années. Par ailleurs le certificat possessoire peut-être retiré et annulé en cas d'inexécution du projet et mention en sera faite sur le livre possessoire.

On relèvera à travers ces amendements, d'une part la consolidation et la clarification de la propriété, d'autre part le conditionnement de cette appropriation par une mise en valeur réelle avec sanction à l'appui, ce qui est à mettre à l'actif de la réforme, pourvu que ce régime soit correctement et rigoureusement appliqué et que l'on fixe le sens de "la mise en valeur". On relèvera que le pouvoir de l'administration sera grand car c'est son attestation qui conditionne l'établissement de la propriété et son immatriculation. Certes, cette première série de mesures permet de renforcer l'apurement des tenures foncières, mais elle reste insuffisante si elle n'est pas menée jusqu'au bout par l'immatriculation et l'établissement d'un titre qui doit être constamment mis à jour. Ce manquement a été l'un des plus décriés lors de la consultation nationale, au vu des résultats très insuffisants relevés. A ce sujet, il ne semble pas que le gouvernement soit disposé à toucher au système trilogique actuel. Ainsi, il ne sera pas question d'administrativiser la justice immobilière, ni de privatiser l'office de la topographie et de la cartographie, ni de s'ouvrir aux initiatives privées dans le secteur en dépit des sollicitations²⁷, ni

²⁷ Cette question est encore ouverte. L'option annoncée par le gouvernement de laisser jouer la concurrence dans ce secteur, du reste consacrée par la loi n° 92-39 du 27 avril 1992, n'a pas encore reçue concrétisation. L'office de la topographie et de la cartographie qui a le monopole

de remettre en question la conservation de la propriété foncière. Pourtant cette question de l'immatriculation foncière a retenu encore une fois l'attention aussi bien en ce qui concerne l'établissement du titre de propriété qu'en ce qui concerne sa mise à jour auprès de la conservation de la propriété foncière.

S'agissant du premier volet, on a relevé que près de 5 millions d'ha ne sont pas encore immatriculés, ce retard est dû surtout au manque de moyens. Un délai de vingt ans a été finalement fixé pour achever cette opération avec l'engagement de renforcer les moyens à cet effet. Quant au second volet, relatif à la mise à jour des titres gelés et à la prévention du gel des titres à l'avenir, qui constitue l'autre avatar du système et qu'on a pensé juguler par l'institution de commissions régionales quasi-juridictionnelles, il fera l'objet d'un grand débat. Finalement on a opté pour l'amendement de la loi n° 92-39 du 27 avril 1992 instituant ces commissions régionales afin de les activer davantage, les faisant par ailleurs présider par un juge à plein temps afin d'accélérer leurs travaux mais aussi d'en faire des commissions permanentes.

1.2. Les contraintes aux mécanismes de remembrement des terres

Le grand constat qui a été révélé par la consultation nationale et particulièrement à travers l'enquête réalisée, c'est l'ignorance, de pas moins de 85%, des agriculteurs à l'égard des mesures incitatives édictées (déjà étudiées) en faveur du remembrement des terres. Ce qui prouve qu'il est vain d'édicter des textes s'ils ne parviennent pas à leurs destinataires. Un grand problème de communication existe, dont on projette d'atténuer l'ampleur par le biais des mass-médias et particulièrement l'audiovisuel²⁸. Peut-être qu'ainsi les lois produiront-elles leurs effets.

Dans le même ordre d'idées, un autre reproche aux lois et à certains projets a été fait : c'est leurs effets pervers. On a relevé que certaines réglementations ou projets ont paradoxalement favorisé le morcellement et le parcellement. Quelques exemples ont été cités pour illustrer ce travers. Il en est ainsi de certains programmes de développement rural intégré qui se sont parfois soldés par des morcellements volontaires des terres par les chefs de famille. La répartition de petits lots entre les enfants ouvre la voie à l'obtention de plusieurs subventions. Ces aides étant distribuées aux petits exploitants pratiquant une agriculture de subsistance. C'est aussi le cas, parfois, des aides fournies par le fonds national de solidarité qui expliquent dans certains endroits le morcellement subit de plusieurs petites exploitations entre les membres d'une même famille.

Il en est de même du régime d'encouragement de la petite et moyenne agriculture qui paradoxalement peut provoquer le morcellement²⁹. On a pu ainsi voir un propriétaire démembrement son exploitation (catégorie B) et en affecter une partie à son fils dans le but d'obtenir le bénéfice du régime accordé à la catégorie A, qui est plus avantageux. C'est aussi le cas des privilèges, prévus par le code d'incitation aux investissements de 1993, accordés aux moyennes exploitations (catégorie B) au taux de 20% des investissements contre 7% pour les grandes exploitations (catégorie C). Ceci incite au démembrement des grandes exploitations (C) en exploitations moyennes (B) dans l'objectif de bénéficier des avantages plus importants de cette seconde catégorie.

Ainsi, l'agriculteur passe parfois pour un chasseur de primes et nous avons là de bonnes illustrations du risque de perversion des lois et des programmes de développement. Si, par ailleurs, l'incitation est une bonne voie, dans la mesure où elle n'est pas contraignante, elle

résiste à la mise en application, non sans raison, de cette option. On s'achemine actuellement à parfaire ce système en le dotant de garanties par la promulgation d'un statut du cartographe et topographe privé.

²⁸ Un accord a été passé entre le ministère de l'agriculture et l'établissement de la radio et de la télévision tunisienne (E.R.T.T) prévoyant la réalisation d'une émission hebdomadaire à la télévision qui porte sur les questions foncières.

²⁹ Décret n° 94-427 du 14 février 1994 portant classification des investissements et fixant les conditions et les modalités d'octroi des encouragements dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

reste insuffisante si elle n'est pas suppléée ou renforcée par des mécanismes plus interventionnistes mis en oeuvre par des opérateurs qui peuvent contribuer à la réalisation de projets de remembrement à la demande des agriculteurs, mais aussi à l'initiative des pouvoirs publics. C'est l'option qui a été retenue suite à la consultation nationale³⁰. L'opérateur sera l'agence de la réforme agraire dans les périmètres publics irrigués qui désormais s'appellera l'« Agence foncière agricole » en vertu du décret n° 99-1877 du 31 août 1999. Cette première mesure sera complétée par l'unification de tout l'ancien régime de la réforme agraire et par l'extension du champ d'intervention de l'agence sur toutes les terres agricoles et pas seulement sur les périmètres publics irrigués.

L'État et les agriculteurs disposeront ainsi d'un opérateur expérimenté et aguerris qui sera du reste doté de prérogatives de puissance publique à travers, notamment, l'extension du régime de l'autorisation du gouverneur à toutes les opérations immobilières à l'intérieur de son périmètre d'intervention.

L'option consiste désormais à faire de l'aménagement des structures foncières agricoles un élément permanent des programmes de développement rural et agricole intégrés (PDRI, PDAI). Une liaison est ainsi faite entre développement rural, l'apurement et la restructuration foncières. Un premier projet de cet ordre : « Projet de développement agricole intégré du gouvernorat de Zaghuan », financé par un crédit du F.I.D.A, a été approuvé par la loi n° 99-39 du 10 mai 1999.

2. L'adaptation des régimes fonciers selon une approche par l'exploitation

La séparation de l'exploitation de la propriété, doublée d'une reconnaissance d'un statut propre constitue une seconde approche pour résoudre les problèmes fonciers, particulièrement le morcellement et le parcellement et surtout simultanément afin d'améliorer le rendement du secteur. Avec cette nouvelle vision, l'agriculture trouvera dans la notion d'exploitation une plate-forme pour l'entreprise agricole qui est un opérateur aujourd'hui incontournable pour la promotion du secteur. Rappelons que la loi n° 64-5 du 12 mai 1964 relative à la propriété agricole en Tunisie a interdit « toute constitution de société ayant pour objet l'appropriation ou l'exploitation de propriétés agricoles quelles que soient la nationalité des associés et la forme juridique de la société, excepté le cas des sociétés coopératives » (Art 1er). Certes cette disposition a été révisée depuis, mais d'une manière progressive si bien qu'aujourd'hui l'agriculture reste davantage liée à la logique de la propriété qu'à celle de l'exploitation et de l'entreprise.

Ainsi, on peut relever qu'on a accusé du retard concernant cette approche par l'exploitation alors qu'elle offre parfois de bien meilleures solutions pour le sujet qui nous préoccupe. On notera, à ce titre, que c'est l'une des voies majeures empruntées notamment par les pays de l'Europe de l'ouest même si on doit s'en inspirer parfois avec mesure, les réalités n'étant pas les mêmes³¹. Ceci étant, il me semble impératif de suivre cette évolution, cette mutation qui doit nous conduire à affermir le statut de l'exploitant non-propriétaire (A), et à encourager le mode de faire valoir indirect à travers le régime des baux ruraux (B).

³⁰ La commission nationale a examiné le régime des plans d'aménagement rural institué par le décret du 11 janvier 1945 et applicable aux communes rurales prévues par le décret du 29 décembre 1934. Ce texte prévoyait un système obligatoire de remembrement des terres agricoles à l'intérieur des périmètres de ces communes avec des mécanismes et procédures qui peuvent être rapprochés de ceux institués par la loi sur la R.A.P.P.I. Mais alors que cette dernière s'opère par le biais d'un organisme national, l'Agence, le décret du 11 janvier 1945 fait des autorités communales les maîtres d'oeuvre du remembrement. (V.M.L. Fadhel Moussa : L'État et l'agriculture en Tunisie. CERP. Tunis. 1988. p. 235).

³¹ Il existe à ce sujet une littérature juridique abondante. Voir en particulier la thèse d'A.M. Bourgeois : « L'exploitation agricole dans la législation récente » (L.G.D.J Paris 1967) qui permet de mesurer cette évolution du droit agraire. On parle davantage depuis plusieurs années déjà, de « l'exploitation » ou de « l'entreprise » agricole que de « la propriété » agricole.

2.1. De la propriété à l'exploitation

La distinction des régimes de la propriété et de l'exploitation trouve son origine dans la loi n° 69-56 du 22 septembre 1969 relative à la réforme des structures agricoles³². Le nombre des personnes morales privées habilités à exploiter les terres agricoles allaient être étendu progressivement par des réformes dont la dernière est assez récente puisqu'elle remonte à la loi n° 97-33 du 26 mai 1997 qui a légalisé les sociétés anonymes, mais sous certaines conditions.

Rappelons qu'à l'origine l'État a fixé deux limites au régime du rapport à la terre agricole. La première c'est que la propriété doit rester entre les mains des nationaux, la seconde c'est que l'exploitation ne peut se faire que par les personnes publiques, les coopératives et les particuliers donc interdiction des sociétés en forme commerciale. Une évolution s'est produite à partir de 1982 jusqu'en 1997 qui a assoupli le système aussi bien de la propriété que de l'exploitation. Désormais l'exploitation est autorisée même pour les sociétés en forme commerciale ce qui est du reste logique après l'abandon en 1970 du modèle coopératif et de l'idéologie socialisante. On relèvera que douze ans ont été ainsi perdus (1970-1982). En effet, l'option pour la politique d'encouragement du secteur privé annoncée dès 1970 aurait dû être accompagnée d'une réforme institutionnelle immédiate et non pas d'une réforme de petits pas, qui explique aussi le ralentissement de l'adaptation des régimes fonciers et de l'amélioration des rendements.

A – De nouveaux opérateurs économiques dans le secteur agricole. L'institutionnalisation de l'exploitation et son autonomisation par rapport à la propriété, consacrée dans la loi sur la réforme des structures agricoles, allait ouvrir la voie à l'émergence d'un nouvel opérateur ou acteur économique dans le secteur agricole ayant les mêmes avantages et un statut identique à tous les investisseurs économiques.

Ainsi avec la statutarisation de l'exploitation par le droit agraire qui est, rappelons le, un droit davantage civil, l'agriculture accédera au droit commercial en intégrant le champ économique à travers le code d'encouragement aux investissements dans le secteur agricole de 1982 puis de 1988 et enfin de 1993. Intégré désormais dans ce nouveau cadre juridique au même titre que les autres acteurs économiques l'exploitant agricole méritera de troquer cette qualification avec celle d'entreprise comme cela apparaît à travers l'art 30 de la loi n° 93-120 du 27 décembre 1993 portant promulgation du code d'incitation aux investissements mais aussi à travers la création de l'agence de promotion des investissements agricoles (APIA).

Mais il est vrai que cette situation est source d'incohérence car l'activité agricole se trouve soumise à deux régimes différents selon qu'elle est exercée par une société commerciale, par une société civile ou par une personne physique. Cependant cela ne veut nullement dire que l'exploitant dans le second cas ne méritera pas le qualificatif "d'entreprise". En effet, l'entreprise peut être commerciale ou civile, collective ou même individuelle, publique ou privée. C'est d'ailleurs une des particularités de ce droit agraire, particulièrement en Tunisie où la loi de base de 1969 telle que modifiée consacre le principe de la coexistence des trois secteurs, qui sont selon l'art 2 :

« 1/ Le secteur public et ses institutions constituées de personnes morales à vocation publique, les groupements interprofessionnels et les centres techniques agricoles et les associations de propriétaires et d'exploitants agricoles autorisées à exploiter les terres agricoles ».

³² Article 1er : Le droit de propriété des terres à vocation agricole ne peut appartenir qu'aux personnes physiques de nationalité tunisienne, aux coopératives ou aux personnes morales publiques, étatiques ou para-étatiques (...). Art. 2 : L'exploitation des terres à vocation agricole peut être exercée par : 1) L'État ou un organisme public ou para-public 2) les coopératives agricoles 3) les particuliers. On notera que ce n'est que depuis la loi n° 82-67 du 6 août 1982 portant encouragement aux investissements dans le secteur de l'agriculture que les sociétés commerciales seront progressivement admises à exploiter les terres agricoles. Ce texte a été modifié à cinq reprises, la dernière par la loi n° 97-33 du 26 mai 1997 qui a légalisé les sociétés anonymes mais sous certaines conditions.

2/ Le secteur coopératif et ses institutions que sont les coopératives agricoles.

3/ Le secteur privé et ses institutions que sont les personnes physiques, les sociétés civiles de nationalité tunisienne, les sociétés à responsabilité limitée de nationalité tunisienne, des sociétés anonymes de nationalité tunisienne autorisées à exploiter les terres agricoles dans le cadre de la législation en vigueur y compris les sociétés de mise en valeur de développement agricole et les associations de propriétaires et d'exploitants agricoles autorisées à exploiter les terres agricoles ».

On notera cependant que ces « entreprises » sont soumises à des régimes juridiques différents selon les secteurs auxquels elles appartiennent. C'est ainsi que les « coopératives » sont soumises à un régime particulier sui generis très avantageux prévu par la loi n° 63-13 du 27 mai 1963 relative à la coopération dans le secteur agricole, mais qui n'est plus effective, cette catégorie ayant totalement disparu du circuit de la production. Quant aux personnes publiques, qui exploitent des terres domaniales, elles sont soumises à des règles particulières dérogatoires justifiées par leur fonction particulière résumée en ces termes par l'art. 6 de la loi du 22 septembre 1969 : « l'exploitation agricole par l'Etat est exercée par l'intermédiaire d'offices nationaux, d'offices de services et d'établissements publics ou parapublics en vue de la recherche, l'enseignement, la vulgarisation, l'expérimentation, la mise en valeur et la promotion de la production conformément aux plans nationaux de développement ». S'agissant enfin des entreprises privées et comme nous l'avons déjà indiqué, elles se sont diversifiées en prenant la forme de sociétés commerciales et à ce titre elles sont désormais soumises aux contraintes imposées par ce droit, contrairement aux autres entreprises agricoles, telles que les sociétés civiles ou les personnes physiques, qui restent soumises au droit civil alors qu'elles exercent la même activité de production que les autres.

B – Unification du droit applicable à l'entreprise agricole. Certainement, la levée de l'interdiction des sociétés commerciales dans le secteur agricole est une décision logique car correspondant aux nouveaux choix politico-économiques. Elle est aussi de nature à offrir un nouvel instrument de règlement de certains problèmes fonciers tels que le parcellement et le morcellement et de l'amélioration du rendement, du fait d'une gestion plus rigoureuse et plus moderne qui caractérise les sociétés et qui fait défaut souvent chez les « artisans », même s'ils ont des vertus. Cependant, on notera que, d'après les informations dont nous disposons, le nombre de ces sociétés ne semble pas être à la hauteur des attentes et en tout cas ne semble pas avoir connu un développement significatif, bien au contraire. Selon les statistiques fournies à la commission nationale, l'exploitation par les sociétés a régressé passant de 11% en 1961 à 6,5% en 1995. Il manque toutefois des chiffres concernant l'évolution de la constitution de sociétés agricoles depuis la levée de l'interdiction en 1982. Malheureusement on n'a pu avoir des informations précises concernant le secteur privé contrairement aux sociétés de mise en valeur et de développement agricole (S.M.V.D.A) établies sur les terres domaniales sur la base de la location. A ce sujet, l'État semble s'orienter vers le développement de la location à ces S.M.V.D.A en réduisant les superficies ce qui est de nature à accentuer le nombre et on tablerait sur 400 sociétés de ce type. Cette option est effectivement salutaire car l'expérience des S.M.V.D.A exploitant de grands domaines s'est avérée peu concluante aussi bien sur le plan économique que sur le plan social.

Dès lors, il s'agit là d'un important levier qu'il convient d'actionner pour l'adaptation des régimes fonciers selon cette approche par l'exploitation. La commission nationale en a pris acte et des propositions dans ce sens ont été présentées pour rattraper le retard et renforcer d'autres mécanismes d'adaptation des régimes fonciers particulièrement le morcellement et le parcellement. A cet effet il a été proposé d'unifier le droit applicable à « l'entreprise agricole » quelle que soit sa forme et sa soumission à un régime dérogatoire qui est de nature à encourager la constitution de sociétés familiales notamment dans le prolongement de ce qui a

été fait auparavant par le biais des coopératives et des sociétés civiles qui ont été réservées à l'agriculture, ce qui a marqué le particularisme de ce secteur par rapport aux autres.

Cette option, d'un autre côté, attestera de la volonté politique du gouvernement de faire de l'agriculture le secteur clef de l'économie nationale en le logeant désormais dans un cadre juridique particulier avec des mécanismes d'encouragement et d'incitation appropriés. L'adaptation des structures foncières gagnerait ainsi à être accompagnée d'une adaptation du droit agraire. Cette voie a été du reste retenue par le gouvernement sur proposition de la commission nationale. A ce titre, un projet de code rural regroupant les textes relatifs au secteur a été programmé³³. La propriété mais aussi l'exploitation et l'entreprise y trouveront une consécration qui attestera d'une diversification des mécanismes d'adaptation des régimes fonciers par une combinaison d'approches. Mais ce projet n'est programmé que pour 2001.

Dans cette perspective, il semble que le code doit regrouper au moins cinq lois actuellement distinctes mais qui ont fondamentalement un même objet : "la forme des structures agraires et les principes généraux des régimes fonciers". Il s'agit : de la loi du 12 mai 1964 sur la propriété des terres agricoles, de la loi du 22 septembre 1969 sur la réforme des structures agricoles, de la loi du 11 novembre 1983 sur la protection des terres agricoles, de la loi du 12 juin 1987 sur les baux ruraux, de la loi n° 95-21 du 13 février 1995 relative aux immeubles domaniaux agricoles et de la loi du 7 mai 1959 sur la mise sous séquestre des terres négligées ou insuffisamment exploitées. Il s'agit là du noyau dur. On peut en ajouter d'autres, le cas échéant, que nous n'avons pas retenu car il s'agit de dispositions figurant dans d'autres codes qui ont leur logique propre comme en matière fiscale ou d'incitation aux investissements.

Une telle loi générale participera par certaines de ses dispositions de l'idée d'orientation, mais doit être en même temps accompagnée par d'autres dispositions valides et efficaces, ayant un caractère normatif immédiat et direct. Elle se distinguera par le fait qu'elle mettra les bases d'un droit des structures agraires qui concilie entre le droit privé et le droit public, le droit civil et le droit commercial en mettant les préoccupations économiques et sociales en première ligne offrant ainsi au secteur un nouveau levier ou une nouvelle rampe pour un nouveau décollage en expurgeant l'agriculture du champ juridique classique du droit civil et du droit commercial, la logeant dans un nouveau cadre.

On notera aussi que d'autres mesures ont été programmées en attendant la concrétisation du projet de code rural. Il s'agit d'abord de l'extension aux sociétés d'exploitation agricole des avantages financiers et fiscaux dont bénéficient les personnes physiques. A cet effet, une modification de l'art 29 du code d'incitation aux investissements de 1993 est envisagée. Il s'agit ensuite de l'extension aux sociétés agricoles du bénéfice des crédits avec les avantages spéciaux leur permettant d'étendre les surfaces exploitables au même titre que les personnes physiques. Une modification de l'art 36 du code d'incitation aux investissements est à ce titre envisagée. Il s'agit enfin, dans le même esprit, d'introduire d'autres modifications de la réglementation relative aux crédits fonciers afin de permettre aux promoteurs de projets agricoles d'y avoir davantage d'accès notamment par l'assouplissement des critères de l'âge et du délai de remboursement. A cet effet une modification du décret n° 94-428 du 14 février 1994, relatif aux conditions d'octroi des crédits fonciers agricoles, est envisagée.

Mais ces mesures en faveur de l'exploitation et de l'entreprise seraient insuffisantes si elles ne sont pas accompagnées d'une réglementation particulière du bail rural, car c'est sur le terrain de la location que l'exploitation en faire valoir indirect hors propriété trouve son meilleur ancrage.

³³ Sur cette question voir M.L. F. Moussa : « La codification du droit rural ». Actes du 4ème congrès de l'Union mondiale des agraristes universitaires. Tunis 21-26 octobre 1996. Pub. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis. 1998. Tome II. p. 587.

2.2. Renforcement du régime des baux ruraux

L'autonomisation de l'exploitation par rapport à la propriété nécessite, comme nous avons essayé de le démontrer, l'institutionnalisation de l'« entreprise agricole » ce qui est aujourd'hui chose faite, du moins en droit. Cependant ceci reste insuffisant tant que des mesures « collatérales » ou d'accompagnement ne sont pas prises et particulièrement le développement du régime des baux ruraux. Il est vrai qu'il y a d'autres formules qui consacrent la notion d'exploitation hors propriété telle que le mandat ou encore les contrats d'association consacrés par le code des obligations et des contrats (C.O.C) sous le titre de sociétés agricoles qui ne sont rien d'autres que des formes de métayage régis par les articles 1365 à 1425 du C.O.C.

Rappelons que le métayage est une formule associative de l'exploitation de la terre. Il s'agit de l'association d'un propriétaire d'un fonds rural et d'un cultivateur (métayer) qui en sera l'exploitant et qui sera rémunéré en nature et reste toujours sous le contrôle et la conduite du propriétaire. Ce procédé peut revêtir différentes formes. Celles-ci tout en obéissant au principe général sus-énoncé, se distinguent par la nature des obligations respectives des deux parties contractantes. Les formes les plus répandues sont le « khamassat » ou le « colonat paritaire³⁴ », la « Moussâkat » ou la « société à champart³⁵ » la « Mougharsa » ou « société à complant³⁶ ». Le khammès, le Mouçaki ou le Mougharsi sont des exploitants non-propriétaires en vertu d'un contrat qui n'est pas nécessairement écrit. Il faut remarquer que ces formes d'exploitation et particulièrement le métayage au quint sont apparues à des époques plutôt sombres de notre histoire, elles ont « tendu à raffermir à la fois la propriété et l'exploitation foncière, faisant du laboureur pauvre, occupant du sol et associé du patron-prêteur, un véritable serf³⁷ ». Si bien que le métayage a pratiquement disparu en Europe. En Italie, il a été même interdit et c'est désormais le fermage³⁸ ou le bail rural qui constitue le procédé de droit commun du faire valoir agricole.

Le fermage était régi en Tunisie par les art. 805 et s du C.O.C jusqu'à l'intervention de la loi n° 87-30 du 12 juin 1987 relative aux baux ruraux. Cette loi rompt avec les dispositions du C.O.C à ce sujet en accordant des garanties au locataire donc à l'exploitant qui sont de nature à permettre une exploitation plus rationnelle et assurant un meilleur rendement dans le respect de l'environnement. Cela apparaît à travers la durée du bail qui ne peut-être inférieure à 3 ans renouvelables et à travers l'obligation pour le preneur de bien exploiter le fonds agricole loué selon sa vocation. A ce titre il est tenu de procéder aux assolements appropriés, de pratiquer les techniques d'exploitation tendant à améliorer la productivité du fonds agricole et éviter tous agissements de nature à compromettre la bonne exploitation ou à modifier sa vocation. Par ailleurs, la loi prévoit des dispositions particulières en cas de bail avec investissement à réaliser par le preneur. A cet effet, un accord préalable sur les travaux et le montant doit être passé entre les parties. Dans ce cas, la durée du bail ne doit pas être inférieure à 9 années et le preneur peut bénéficier de l'aide de l'État pour la réalisation de ces travaux de développement et de mise en valeur dans les conditions fixées par le décret n° 92 du 7 août 1990. Le preneur peut aussi en fin de bail obtenir une indemnisation, pour les travaux réalisés, calculée sur la base de la valeur résiduelle. On relèvera enfin que les baux ruraux doivent être conclus par écrit et enregistrés et qu'en cas de violation des dispositions sus-énoncées de la loi 87/30, le

³⁴ « Le contrat paritaire est une société dans laquelle l'un des associés met un fonds de terre, la semence, les animaux de labour et de trait, l'autre son travail, à condition que les produits du fonds seront partagés entre les parties dans certaines proportions établies au contrat » (Art. 1369).

³⁵ La société à champart (Moussâkat) est un contrat par lequel le maître d'une plantation en rapport ou d'une récolte qui a déjà levé charge une autre personne, dénommée colon, de faire des travaux nécessaires jusqu'à la cueillette des fruits ou à l'enlèvement de la récolte, moyennant une part déterminée des produits (Art 1395).

³⁶ Lorsque la société a pour objet des arbres à fruits ou autres plantes de rapport, qu'une des parties, dit colon, se charge de planter et de soigner dans le terrain fourni par le maître, moyennant une part indivise du sol et des arbres lorsqu'ils auront un âge déterminé ou lorsqu'ils seront en rapport, le contrat s'appelle Mougharça (complant) (Art 1416).

³⁷ J. Poncet : « La colonisation et l'agriculture européenne en Tunisie depuis 1881 ». Paris. éd. Mouton. 1961. p. 43.

³⁸ Le fermage est un régime juridique dans lequel le propriétaire d'un fonds rural abandonne tout droit sur le produit de sa terre moyennant le paiement d'une redevance fixée en argent ou en nature et indépendante du rendement.

bail peut-être résilié par les tribunaux compétents à la demande des parties ou même par le ministre de l'agriculture ou son représentant.

On constate ainsi que les intérêts de l'exploitant sont protégés et garantis autant que les intérêts du propriétaire et l'intérêt général représenté et défendu ici par le ministre de l'agriculture. Il convient cependant de remarquer que cette loi n'a pas connu une grande effectivité puisque, selon les statistiques de 1995, le bail rural a régressé passant à 2,5% contre 7,5 en 1961. De même, les projets éligibles aux encouragements prévus par le code sur l'incitation aux investissements de la catégorie (B), qui comprend les terres exploitées en location ou par mandat, ne représentent que 4,3% du nombre global des projets approuvés et 1,2% du montant global des investissements selon l'A.P.I.A. En revanche, on notera que l'essentiel des locations est pratiqué sur les terres domaniales dont le régime prévu par la loi n° 95-21 du 13/2/95 est encore plus favorable et accorde un statut très intéressant aux locataires. Il suffit qu'ils respectent les engagements pris en matière de mise en valeur. Il en est ainsi à titre d'exemple de la durée de la location qui peut s'étendre de 3 ans pour les petits lots, à 40 ans pour les jeunes agriculteurs et les techniciens et de 25 à 40 ans pour les sociétés de mise en valeur et de développement.

Dès lors et au vu de ces résultats, il reste beaucoup à faire afin de promouvoir ce mode de faire valoir indirect, car l'entreprise et la location constituent les paramètres et les indices du dynamisme du marché foncier, de l'investissement dans la production et l'exploitation et non dans l'appropriation des sols, d'un changement qualificatif du secteur mais aussi et en même temps d'une autre approche, l'adaptation des régimes fonciers. C'est ce qui a été dit à la commission nationale. On regrettera cependant que cette question n'ait pas encore suffisamment mûri, même si on a envisagé la refonte de la loi n° 87-30 du 12 juin 1987 sur les baux ruraux afin de lui donner une meilleure efficacité et d'encourager les agriculteurs à la location à long terme. Ce sera aussi un moyen de lutter contre l'abandon des terres et la sous-exploitation qui a été aussi une des questions qui a retenu l'attention et a fait l'objet d'une circulaire conjointe des ministres de l'agriculture et de l'intérieur³⁹.

Il reste bien entendu à assurer le suivi et l'évaluation permanente de toutes ces mesures sans quoi elles risquent de ne pas aboutir aux résultats escomptés comme bien d'autres réformes. La création d'un conseil national consultatif de l'aménagement des espaces agricoles, qui est la mesure que nous avons retenue pour la fin, constitue la réponse à ce souci d'assurer un suivi régulier et une évaluation permanente. Mais si cette mesure est nécessaire, elle n'est pas suffisante pour garantir la réussite de cette réforme. En effet, ce projet concerne le secteur privé et s'adresse à près de 350.000 exploitants avec toute la complexité des régimes fonciers et de leurs particularismes. Pour que l'Etat puisse convaincre de sa faisabilité, il faut qu'il démontre qu'il a réussi la restructuration de ses propres terres et l'amélioration conséquente de leurs rendements conformément au programme arrêté en 1995. A ce titre, une évaluation de la loi du 13-2-1995 relative aux immeubles domaniaux agricoles est aujourd'hui plus qu'opportune. La réforme des structures agraires doit être engagée de paire sur les deux espaces et en interface. La réussite de l'un doit servir d'exemple pour l'autre.

³⁹ Circulaire n° 36 du 15 juin 1999. Des commissions régionales de recensement des terres négligées et sous-exploitées ont été créées dans chaque gouvernorat. Elles sont chargées de conduire des investigations en vue d'en déterminer les causes des mesures pourraient être prises d'ores et déjà en attendant l'établissement d'une évaluation nationale qui sera arrêtée en avril 2000 et transmis au gouvernement pour arrêter les mesures appropriées. Le suivi de la situation ne sera pas pour autant arrêté. De même il est envisagé la création d'un bureau central et de bureaux régionaux de soutien des exploitations en difficulté en plus d'un observatoire national des exploitations insuffisamment exploitées ou négligées. Des modifications de l'organigramme du Ministère de l'Agriculture dans ce sens sont programmées.

CONCLUSION

En résumé, il faut se garder de l'illusion institutionnelle car ce n'est pas en créant de nouvelles institutions ou en édictant de nouvelles lois qu'on peut garantir la réalisation des objectifs. Elles sont certainement nécessaires mais doivent être accompagnées d'une réforme des mentalités et des hommes par l'éducation, la formation, le rajeunissement, la modernisation et la diversification des pratiques agricoles. Elles doivent également tenir compte des évolutions sociales et économiques du monde rural, comprendre les stratégies des ménages dont l'aspect foncier, s'il est important pour certains, peut ne plus être primordial pour certaines couches de la population qui se détachent de l'activité agricole.

En effet, la question de l'adaptation des régimes fonciers se pose, en grande partie, en dehors des textes juridiques et on ne peut "réformer par décrets" uniquement, tant que la mentalité conservatrice a le dessus, ce qui est le propre du monde rural. Bien entendu, il ne faut pas pour autant baisser les bras. Il faut bousculer ces mentalités et ces traditions d'un autre âge, l'Etat devant donner le bon exemple, celui de la réussite sur son propre terrain, ce qui peut provoquer un effet d'entraînement. Telle est la véritable réforme.

BIBLIOGRAPHIE

Batou J., 1990. Cent ans de résistance au sous-développement, Librairie Droz, Genève.

Belhedi A., 1996. Développement régional, rural, local, Cahiers du CERES, Série géographique n°17, Tunis.

Ganiage J., 1966. « La population de la Tunisie vers 1860 », Population, n°5.

Groupe 8 et CERES, 1973. Villes et développement , T.3, Direction de l'Aménagement du Territoire, Tunis.

Institut National de la Statistique, 1940 à 1995. Annuaire Statistique de la Tunisie , République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1973. Recensement général de la population et des logements du 3 mai 1966, volume n°1, Ministère du Plan, République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1975. Recensement général de la population et des logements du 8 mai 1975, volume n°1, Ministère du Plan, République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1984. Recensement général de la population et des logements du 30 mars 1984, volume n°4, Ministère du Plan, République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1994. Premiers résultats du recensement général de la population et de l'habitat 94, Ministère du Plan et du Développement Economique, République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1995a. Recensement général de la population et de l'habitat 94. Principales caractéristiques démographiques de la population, Ministère du Plan et du développement Economique, République Tunisienne.

Institut National de la Statistique, 1996. Projections de la population 1995-2030. Niveau national, Volume 1, Ministère du développement Economique, République Tunisienne.

PNUD, 1994. Rapport humain sur le développement humain 1994, Economica, Paris.

Seklani M., 1974. La population de la Tunisie, CICRED, Paris.

ABAAB A. et ELLOUMI M. 1996 ; L'agriculture tunisienne. De l'ajustement au défi de la mondialisation. in « Politiques agricoles et stratégies paysannes au Maghreb et en Méditerranée occidentale » ,ALIF/IRMC.

AUBRY C. et al.,1991. Pour une approche régionale du développement agricole: céréaliculture et dynamique des systèmes agraires en Tunisie. in Annales de l'Institut National de la Recherche Agronomique de Tunisie , numéro spécial, vol.64.

BEDRANI S. et ELLOUMI M. Impact du Commerce mondial, des politiques économiques et des programmes d'ajustement structurel sur la désertification en Afrique: cas des pays du Maghreb. In Les Economies du Maghreb ;Annuaire de l'Afrique du Nord.

COMETE Engineering 1996. Les perspectives du secteur agricole compte tenu des mutations internationales. Ministère de l'Agriculture - Direction Générale de la planification, du Développement et des Investissements Agricoles.

ELLOUMI M. 1990. L'évolution de la politique céréalière tunisienne, réaction de producteurs et perspectives d'emploi agricole et rural ; in SOLAGRAL collection / Actes du colloque « Les politiques alimentaires face à la libéralisation des économies et des échanges »

ELLOUMI M et HARZLI T., 1996. Les stratégies paysannes dans l'économie de ménage rapport de consultation ODESYPANO/GTZ 1996

ELLOUMI M. Ed. 1996 ; Politiques agricoles et stratégies paysannes au Maghreb et en Méditerranée occidentale. in Collection « Recherches sur le Maghreb Contemporain » ALIF Les Editions de la Méditerranée/IRMC.

FAO 1986. Programme de développement du secteur céréalière (3 volumes) Rapport n°142/86 TA-TUN 54 - TCP/TUN/4505

GACHET JP. 1987. L'agriculture : discours et stratégies ; in « Tunisie au présent: une modernité au-dessus de tout soupçon? » Centre de recherches et d'études sur les sociétés méditerranéennes - Collection « Connaissance du Monde Arabe » - Editions du CNRS 1

KASSAB A. STHOM H. 1980. Géographie de la Tunisie : Le pays et les Hommes, Université de Tunis, 278 p.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE 1996. Enquête sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995. Ministère de l'Agriculture - DG/PDIA.

Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire 1997 : Stratégie Nationale d'Aménagement Rural (3 volumes), Comete Engineering - Soget Maghreb.

THABET B. et ALLAYA M, 1993. Le secteur agricole et ses perspectives à l'horizon 2000 Tunisie. Contrat de recherche CEE/DG VI - CIHEAM/IAM Montpellier Rapport final.

2.2.

Litigiosité en matière foncière et précédent colonial en Algérie

Pr. Nadir Marouf
Université d'Amiens

A la veille de l'ordonnance du 8 novembre 1971, portant « Révolution Agraire » en Algérie, la situation de la paysannerie est caractérisée par trois facteurs intimement liés : un sous-emploi structurel s'amplifiant par la désaffectation progressive à l'égard du secteur agricole ; une productivité très faible dans le secteur privé ; une aberration entre deux secteurs juridiques, l'un bénéficiant des avantages de la colonisation (le secteur autogéré), l'autre héritant d'un passé pré-colonial, et colonial au cours duquel il s'est affaibli et désarticulé (le secteur privé dit « traditionnel »). Aussi, le diagnostic contemporain sur la litigiosité foncière de la post-indépendance nous impose-t-il une large rétrospective, au moins pour situer les grands points, souvent obscurs, de l'histoire de la terre algérienne.

I. Lutte pour la terre et ordres juridiques : passé et présent de la paysannerie parcellaire

Laissant aux historiens le soin de forger le concept qui répond le mieux à la définition du mode de production de l'Algérie précoloniale, nous nous contenterons d'une définition ouverte. L'Algérie pré-coloniale du Nord peut être caractérisée très brièvement par les éléments suivants :

- Une agriculture précaire, appauvrie par une aristocratie tribale incarnant tout à la fois, le pouvoir militaire et mystico-religieux et ayant le plus grand mépris pour le travail de la terre, dont elle s'appropriait le produit.

- Une convergence d'intérêts entre les groupes marchands (sorte d'antennes pour le commerce de transit et d'exportation), les chefferies religieuses ou ordres confrériques (très hiérarchisés), et les chefs de tribus, ces deux derniers groupements se confondant souvent dans un seul.

Cette alliance n'a donc pas permis, comme ce fut le cas dans l'Europe médiévale, un développement contradictoire des rapports entre la féodalité et la bourgeoisie.

- L'inexistence d'un pouvoir central hiérarchisé susceptible de favoriser une accumulation du capital, avec, pour lieux géométriques, les grands centres urbains. Or, les villes principales étaient dirigées vers l'extérieur. Les villes intérieures, elles, s'étaient développées à la faveur du commerce de troc ou de transit. Néanmoins, la dominante économique était essentiellement rurale.

- Un désinvestissement dû au transfert du produit national vers des centres étrangers à l'Algérie, surtout pendant la période ottomane.

- Un niveau technologique très artisanal dû au faible développement des forces productives, ce qui diffère de la technologie manufacturière qu'a connue l'Europe à la veille de la Révolution Industrielle.
- Une éthique bourgeoise conservatrice, portée essentiellement sur la thésaurisation du minimum accumulé à partir des corporations artisanales ou de la spéculation foncière, dans les valeurs-or. Certaines vieilles familles y ont puisé jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale.
- Une dilapidation du trésor public, sous le régime beylical, organisée en fastueuses dépenses d'apparat, et surtout immobilières, qui, certes, faisaient la beauté des résidences turco-mauresques d'Alger, de Constantine ou de Tlemcen, mais qui ne pouvaient en aucun cas favoriser la reproduction de ce capital.

Ainsi, les privilèges que s'accordait cette classe de dignitaires au détriment des masses paysannes, s'ils ont pu se poursuivre dans une relative coexistence, leur constitution s'est toujours fait sur des bases reconnues légales sachant qu'une telle légalité référait à un ordre de valeurs alimenté par l'idéologie religieuse et juridique dominante. En effet, cette situation, pour le moins complexe, reposait sur un support juridique, puisé d'abord dans les sources du Coran, puis repris par révisionnismes successifs à la faveur du *'urf* mais qui, à travers son élaboration et ses multiples retouches, est venu chaque fois légitimer la position des groupes dominants.

Dès lors, c'est d'un droit instrumental qu'il s'agit, et non plus de son fondement religieux ou normatif. A telle enseigne qu'on a pu constater des divergences formelles entre principes canoniques issus pourtant de la même source. Ces contradictions sont apparues surtout par comparaison entre périodes différentes. Ce fait est encore plus net quand il s'agit de la propriété foncière.

Si le droit musulman a été, dans ses origines, marqué par le développement de l'échange marchand, en particulier durant la période abbasside, c'est surtout sur le droit mobilier que cette marque s'est le plus fait sentir. Cela explique pourquoi la *chari'a* a été largement réinterprétée et surtout enrichie au Maghreb, à la lueur du *'urf* (droit coutumier), pour tout ce qui touche à la propriété de la terre.

Deux principes réglementaient alors le droit foncier : d'une part celui du caractère inaliénable et tribal de la propriété, d'autre part celui de la vivification (*ihyâ*) qui donne à la propriété une dimension variable suivant les capacités de mise en valeur. Cette question a fait l'objet de multiples controverses et cela est dû à la contradiction que renferment ces deux principes. En effet, si la nue-propriété est appropriée collectivement par le groupe tribal, c'est par contre l'usufruit qui est la véritable base de répartition du revenu, celle-ci étant réglementée sous forme, soit de prélèvements fiscaux au profit de la hiérarchie supérieure, soit de donations pieuses au profit de l'institution religieuse que représente cette même hiérarchie. Ces deux formes de transfert assuraient par des voies différentes, une rente foncière aux notables de la tribu.

Plus tard, le pouvoir beylical est venu réglementer le régime fiscal en fondant une structure parallèle et centralisée de prélèvement, grâce aux compromis que ce pouvoir a pu établir avec les notables locaux.

On a connu sous le même règne le développement d'une forme de propriété privée appelée *melk*, à une époque où l'aristocratie turque, ruinée par le commerce maritime, et désireuse de spéculer sur la terre, a édifié des assises juridiques à ses convoitises: c'est ainsi que la *melkiya* en tant que propriété familiale privée, consacre l'économie d'échange. Cette propriété est contractuelle, en ce sens qu'elle prescrit les limites géographiques où elle s'exerce. Elle établit ainsi les rapports de bon voisinage, et permet à ceux qui en détiennent les titres, de procéder à toutes formes d'aliénation. Sur cette même terre *melk*, sont venus se

greffer des types de transactions qui réglementaient, à l'origine du droit musulman, les biens meubles.

Les biais par lesquels la propriété *melk* pouvait être aliénée étaient multiples, et ne se limitaient pas à la vente pure et simple : *rahniya* (nantissement), *t'senya* (chrèse, anti-chrèse) ventes à réméré et autres trouvailles s'ajoutaient ainsi aux conditions dans lesquelles une paysannerie endettée se trouvait évincée ou dépossédée. Si la propriété *melk* est venue consacrer l'éthique marchande et l'individualisme bourgeois, elle n'a, par contre, rien apporté de nouveau, puisque le collectivisme tribal de l'époque antérieure abritait une forme privative des moyens de production.

L'élément important est que ce privatisme, touchant à la nue-propriété, cette fois s'est formalisé dans le droit, et a permis de la sorte de catalyser un processus, qui était jusque-là latent. Consciente de la menace qui constituait pour son existence même ces aliénations, la paysannerie a eu de nouveau recours, pour se protéger, aux mêmes armes juridiques que les notables, eux-mêmes, avaient forgées pour édifier leur puissance. Le caractère syncrétique de ce droit, puisqu'il se fondait à la fois sur la religion et coutumes locales, en faisait, du coup, une arme à double tranchant, dont l'usage s'est perpétué et amplifié jusqu'à la période coloniale.

En effet, le *habûs* a permis, en terres '*arch*, de favoriser directement l'appropriation privée des moyens de production, cette institution y a contribué, en terre *melk*, indirectement. Dans le premier cas, le mobile de sa constitution était essentiellement religieux ; dans le second, il était tactique. On évitait par ce moyen, qu'une terre aliénable en droit ne le fût, en fait. C'est ainsi que dans certaines régions d'Algérie, jusqu'à une période récente, tout le patrimoine foncier des familles est constitué en biens *habûs* au profit des *zawia* environnantes. Mais la dévolution successorale, qui porte sur l'usufruit, joue pleinement tant que les héritiers n'aliènent pas le patrimoine. Il est des terres *Habûs* qui étaient ainsi exploitées de père en fils depuis plusieurs générations, ce qui confère à cette institution une postérité "*ne varietur*" reconnaissable au Nord comme au Sud du pays.

La *zawia* ou fondation pieuse ne prenait possession de ces terres que par voie de désistement, en quelque sorte. Nous voyons donc, que l'affectation d'un bien *habûs* se faisait à terme, chaque fois que celui-ci n'était pas dû à de simples considérations religieuses. Il est curieux de remarquer ici que la fondation (ou du moins ses représentants) exerçait un rôle contradictoire : d'un côté, elle contribuait à préserver la communauté rurale contre les aliénations, d'un autre côté, elle en devenait l'unique bénéficiaire, dès que les risques d'aliénation étaient jugés patents. Ces biens de mainmorte, une fois transférés aux *chûrfa*, sont gérés sous forme de bail à rente perpétuelle, et reconduisaient ainsi, pour cette caste, le mode de faire-valoir indirect.

L'autre fait curieux à déceler est le caractère illusoire et fictif de l'inaliénabilité des terres *melk*, ainsi "habûsées". C'est pourquoi on peut dire que les terres *melk* assorties de *habûs* donnent, à terme, l'esquisse des terres '*arch*. La deuxième arme juridique que la paysannerie a utilisée dans le même but de préserver le patrimoine familial, et qui a subi le même sort dérisoire que la première, est l'institution *chefâ'a*. Il s'agit d'un droit de retrait préemptoire exercé par des co-indivisaires, lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres ont aliéné leurs droits à un « étranger ».

La *chefâ'a*, qui est un droit réel, et s'exerçant collectivement, a tendu à n'être qu'un instrument utilisé par des tiers qui sous prétexte de retrait, ont pu s'accaparer des droits exclusifs sur le patrimoine familial. C'est ainsi que cette institution est devenue l'arme de la colonisation par excellence

Au surplus, il n'est pas exagéré de dire que si le *habûs* donne, comme le remarquait à juste titre René Gallissot, « l'esquisse du mode de production de l'Algérie pré-coloniale », ceci reste valable, croyons-nous, pour la propriété réputée inaliénable (*'arch* ou *melk* "habûsé"). La *chefâa*, donne par contre, l'esquisse du mode de production, pour les terres réputées aliénables.

Quel fut, en résumé, le panorama des structures foncières à la veille de 1830 ?

- Un patrimoine *'arch* dont la nue-propriété appartenait à l'administration turque. De ce patrimoine, on a prélevé deux secteurs juridiques importants : les biens *makhzen* et le domaine public.
- Un patrimoine *melk*, sur lequel s'exercent des dispositions juridiques qui, tout en puisant dans la même source (*Chari 'a*), entrent en conflit permanent.
- Le statut de la propriété terrienne était fragile et prêtait à équivoque. Ceci a été nettement bien compris par le Général Bugeaud...

L'astuce de la colonisation française a consisté à tirer parti des confusions juridiques antérieures : elle a touché les deux secteurs, le *'arch* et le *melk* par deux stratégies différentes, dans le but officiel d'y apporter « plus d'ordre et de clarté », mais dans le but réel d'assurer des garanties institutionnelles à la propriété coloniale, et à son expansion rapide. Le régime du sol durant la période coloniale ne manque pas d'être complexe, en raison de la complexité même des sources législatives qui en posent les règles.

Ce sont, à suivre l'ordre chronologique, les coutumes et le droit musulman, la loi de 1851, le Sénatus Consulte de 1863, les lois de 1873, de 1887, de 1897 et de 1926. Sans doute, certains de ces monuments se proposaient la simplification du régime foncier ; les lois de 1873 et de 1887 tendaient à rien de moins qu'à franciser progressivement toutes les terres et à amener tout le sol algérien sous l'empire des lois françaises. Mais cette opération a connu trop de déboires, dont la synthèse reste à faire.

Au début de la conquête, et jusqu'en 1844, on ne prit aucune mesure touchant la propriété. Le texte qui intervint fut l'ordonnance de 1844, qui avait pour but essentiel, dit le rapport qui la précède, « *de faire cesser les situations douteuses, d'épurer, de fixer ou de garantir les droits immobiliers. L'habitude - dit le texte - qu'ont les indigènes de vivre dans l'indivision, le nombre de co-propriétaires d'un même immeuble qui résulte de cette indivision, le manque de civisme chez les Arabes, le mystère qui entoure la famille musulmane, font que les acquéreurs européens ont été parfois induits en erreur sur la qualité de leurs vendeurs* ».

L'ordonnance régularise donc, sous certaines conditions, les ventes antérieures, pose le principe du rachat des rentes constituées (il s'agit des acquisitions de terres contre une rente "*ana*"), règle les formes de l'expropriation pour utilité publique, frappe d'un impôt spécial les terres restées incultes, qu'elle soumet à l'expropriation. Enfin, elle valide formellement la vente des *habûs*. L'ordonnance de 1844 fut complétée par une autre, en 1846. La Commission de Colonisation, qui s'était réunie en 1841, avait déjà signalé que les tribunaux étaient impuissants à trancher par les règles ordinaires les difficultés qui se présentaient. Il s'ensuit, dit le rapport qui précède l'ordonnance, que « *l'Etat et les particuliers ignorent également ce qui leur appartient, que les colons sérieux craignent de faire de dispendieux travaux d'avenir sur des propriétés contestables, que l'Administration ne sait ou trouver des terres concessibles pour les capitalistes et les travailleurs qui se présentent, qu'enfin la situation n'est bonne que pour l'agiotage qui en a profité pour acheter à vil prix, et qui en voudrait le maintien pour trafiquer des titres sans valeur* ».

Cette ordonnance prescrit que toute propriété rurale située dans un périmètre de colonisation déterminé sera délimitée par les soins de l'Administration, et que les titres seront produits dans un délai fixé, sous peine d'une échéance rigoureuse par suite de laquelle les terres non réclamées seront réputées vacantes et sans maître. La vérification des titres produits, l'examen de leur validité et de leur application seront confiées exceptionnellement à la juridiction administrative. Des dédommagements sont promis sous forme de concessions soit à ceux qui ne justifient point de titres « réguliers », soit à ceux qui, sans titres, auront « fécondé » la terre par leurs travaux.

L'ordonnance suivante de 1846 devait permettre d'asseoir le régime foncier dans les périmètres révisés. On remarquera d'ailleurs une certaine analogie entre ce régime et celui qui, depuis 1897, est appliqué à tout le territoire. La procédure de 1846 s'est toutefois avérée insuffisante pour asseoir la propriété sur toute l'étendue d'un pays ou deux communautés en présence, deux entités socio-politiques antagonistes, allaient se disputer âprement la terre. La loi de 1851 se proposa d'atteindre ce but. Elle déclare la propriété privée inviolable, sans distinction entre les possesseurs musulmans et les possesseurs français ou autres, reconnaît les droits à la fois des particuliers et des tribus, valide, vis-à-vis de l'Etat, les acquisitions d'immeubles par une prescription de courte durée, et proclame le droit absolu de jouissance et d'aliénation en territoire civil ; elle proscriit non moins formellement toute transmission de droits immobiliers en territoire militaire.

Cette interdiction sera d'ailleurs levée en 1859.

Il n'est pas inutile d'insister sur ces textes parce qu'ils posent bien le problème tel qu'il se présentait à tout le Maghreb, tout au moins à partir des années 20. On pourrait croire, en effet, qu'en 1851, l'on avait défini la propriété. C'était vrai pour le colon ; mais quant à la propriété musulmane, on en parlait sans la définir. La loi proclamait qu'étaient reconnus tels qu'ils existaient au moment de la conquête les droits de propriété ou de jouissance des particuliers ou des tribus. Elle proclamait en outre que le territoire des tribus ne pouvait être aliéné qu'à l'Etat. Mais qu'étaient ces droits et comment devait-on les comprendre

Tout d'abord, les Turcs et l'Administration beycale ayant disparu, on se crut en droit de disposer des terres *makhzen*. Pour les propriétés collectives, on argua que d'après le Coran, le sol était la propriété éminente du souverain, les individus n'en ayant que la jouissance ; partant de ce principe, on laissa à chaque tribu une partie de ses terres et l'on disposa du reste ; ce fut ce qu'on appela le « cantonnement ». On le pratiqua de 1851 à 1863, et il permit d'affecter à la colonisation des étendues considérables.

Dans les six premières années, on eut à régler un certain nombre de cas, jugés « délicats », provenant de la situation antérieure, car, jusque-là, on avait pris, un peu partout, les terres dont on entendait disposer. L'assiette de la propriété fut fixée cependant sur 110 000 hectares, et 78 000 hectares furent attribués au Domaine. Par la suite, on ne s'occupera plus guère que de rechercher des terres de colonisation : de 1857 à 1863, on cantonna 16 tribus occupant 343 000 hectares sur lesquels elles en conservèrent 282 000

Toutefois, on ne put jamais faire consacrer par un texte légal le principe du cantonnement. En 1863, intervint le document fameux, connu sous le nom de Senatus-Consulte. Cette charte de la colonisation était précédée d'un rapport fait au Sénat par le Général Allard.

Le Senatus-Consulte confirmait les droits de l'Etat sur les terres *makhzen* ; il affirmait ensuite le droit de propriété des tribus sur les terres qu'elles occupaient, en prescrivant la répartition de ces terres entre les douars. C'était une disposition très importante, puisqu'elle transformait les droits « assez précaires » des Algériens sur les terres qu'ils cultivaient, en

« propriété absolue ». Il prévoyait enfin l'établissement de la propriété privée, là où cette mesure serait reconnue possible et opportune.

Pratiquement, ces opérations ont eu pour objet de déterminer le caractère privatif ou collectif de la propriété musulmane, en même temps que de dégager les biens du domaine public, les terres qui pourront revenir au domaine de l'Etat, et les terres à attribuer aux douars communaux. Il y a d'abord délimitation du territoire de la tribu ; puis répartition dudit territoire entre les douars avec classement des terres suivant la nature juridique ; le dossier est d'ailleurs déposé à la disposition de tous pour permettre les réclamations et oppositions¹. De 1863 à 1870, on exécuta ainsi la délimitation dans 374 tribus où 656 douar-communes furent constitués. La surface soumise à la délimitation était de 5.700.000 hectares, qui peuvent être ainsi répartis :

- 2 840 000 hectares de terre melk,
- 1 523 000 hectares de terre 'arch
- 1 336 000 hectares communaux
- 180 hectares domaine public
- 1 003 hectares domaine de l'Etat.

Mais l'application du Sénatus-Consulte fut suspendue en 1870. Elle avait en effet provoqué parmi les colons, comme la politique de l'Empire tout entière, une certaine mauvaise humeur².

En cette matière particulière, cette mauvaise humeur s'expliquait d'autant plus que nulle part on n'avait constitué la propriété individuelle et que, d'après le texte de 1863 lui-même, « *la propriété individuelle qui serait établie au profit des membres des douar ne pourrait être aliénée que du jour où elle aurait été régulièrement constituée par la délivrance de titres* », de sorte que l'on ne pouvait rien encore acheter aux Algériens.

En 1873, une loi fut votée, qui devait « remédier à cet état de choses ». Elle prescrit tout d'abord la continuation des opérations de reconnaissance de la propriété des tribus, mais en stipulant qu'il ne sera attribué aux Musulmans que les surfaces dont ils ont la jouissance effective³, le surplus devant être considéré soit comme communal, soit comme appartenant à l'Etat, en vertu du principe des terres « mortes » (loi de 1851).

C'était consacrer, sans en prononcer le nom, le principe du cantonnement pratiqué jadis. Elle prescrit ensuite l'établissement de la propriété privée partout où la propriété collective aura été reconnue. Elle soumet enfin l'établissement de la propriété immobilière, sa conservation et transmission à la loi française, quels que soient les propriétaires. Le but poursuivi était la constitution de la propriété individuelle et la délivrance de titres administratifs constatant cette propriété, établie de façon certaine, purgée de tout droit antérieur ou occulte.

Cette dernière disposition a rencontré, semble-t-il, de grandes difficultés à faire entrer dans les usages les titres français et à faire renoncer les Musulmans à l'indivision familiale, entrée dans les mœurs et ancrée dans les esprits depuis plusieurs siècles ; que des difficultés eussent été rencontrées, on ne saurait s'en étonner. On sait que plus tard, dans les années 1930,

¹ Certains territoires restent, cependant, grevés de la servitude de parcours, dans les régions de semi-nomadisme ou chez les grandes confédérations du Sud, qui transhument.

² Les libéralités présumées de Napoléon III à l'égard des Musulmans au regard du Sénatus-Consulte constituaient une propagande dirigée contre lui par les colons. La débâcle de Sedan vient mettre un terme à l'oeuvre napoléonienne en Algérie et donner lieu, avec la troisième République, à une radicalisation du processus de dépossession foncière, à l'instar des lois antérieures, que d'aucuns qualifieront de « scélérates ».

³ Cette disposition s'appuie sur une lecture déformée du « *ihya'* » (vivification), principe coutumier fondé sur l'effectivité de la mise en valeur et non sur un acte « légal » de propriété.

au Maroc, la colonisation a rencontré la même difficulté. Un décret vint, en 1884, enlever aux *Qadi*⁴ les licitations et partages d'immeubles soumis à la loi française, mais alors on en arriva à un état de choses effrayant. P. Leroy-Beaulieu montre que la loi n'a abouti qu'au « bouleversement, à l'émiettement et à l'appauvrissement de la population arabe, sans profit correspondant pour le peuple européen ».

Burdeau a cité des exemples de situations absurdes auxquelles conduisait la licitation. Dans un partage de 8ha 45a, entre attributaires, le plus fort avait droit à 2 640 000 parts et le plus faible à 50 688 parts sur un as héréditaire de 19 800 000 parts totales. Il montre, en outre, comment, entre les mains d'hommes de loi sans scrupule, la loi constituait un instrument de spoliation. Wahl l'expose de son côté très clairement

« On délivrait le plus souvent - dit-il - à chacun d'eux (des attributaires), un titre constatant ces droits sur une portion déterminée de la propriété, demeurée en fait indivise ; survenait un tiers qui s'introduisait, soit comme acquéreur, soit comme créancier d'un des ayants droit de la communauté indigène, s'armait pour réclamer la licitation de l'article 827 du Code Civil, rachetait ou faisait racheter à bon compte les immeubles mis en vente. Tout un groupe de populations pouvait se trouver ainsi exproprié, réduit à n'avoir plus en échange de la terre qui le faisait vivre, que le prix de vente diminué des frais, un peu d'argent bien vite fondu dans des mains inhabiles à s'en servir ». Les opérations de délimitation des douars n'avaient d'ailleurs pas été reprises. C'est la loi du 28 avril 1887 qui la fit reprendre. Elles étaient terminées tout à fait en 1911, dans le département de Constantine. Interrompues pendant la guerre (14-18), elles furent reprises en 1923, et il ne restait plus à délimiter en 1927 que le territoire de 8 tribus. On avait délimité alors et réparti le territoire de 699 tribus qui avait servi à constituer 1 188 douars.

La fin de ces opérations va marquer une première phase dans la définition de la propriété : on aura nettement séparé le domaine de l'Etat, ce qui est laissé ou attribué aux douars sous forme de « communaux », et ce qui est livré à la colonisation. La constitution de la propriété individuelle avait été complètement arrêtée en 1892. On tenta enfin de réviser la loi de 1873, dont on a signalé beaucoup d'inconvénients : la loi du 17 février 1897 vint l'abroger et substitua à la délimitation hâtive de la propriété individuelle un régime d'enquêtes particulières effectuées à la demande de l'intéressé algérien, à qui il est alors délivré un titre.

Elle soustrait de plus en plus la propriété musulmane aux lois françaises, et en particulier à l'article 827 du Code Civil, (« vu que nul n'est tenu de rester dans l'indivision »...) dont il avait été fait un usage si fâcheux dans les licitations. Elle stipule, en effet, que, dans les partages ou licitations d'immeubles ruraux appartenant pour moitié au moins à des Musulmans, il devra être attribué au demandeur, si faire se peut, sa part en nature ; si l'immeuble n'est pas commodément partageable en nature ; l'article 827 ne sera pas applicable ; le partage aura lieu par famille, et les membres de la famille restés co-propriétaires du demandeur, pourront même éviter la licitation de leur lot en le désintéressant pécuniairement.

Ce régime est toujours en vigueur, tout au moins dans le secteur dit « traditionnel ». Il a été seulement complété et assoupli par la loi du 4 août 1926, qui a amélioré le jeu des Enquêtes Partielles et institué un système d'enquêtes d'ensemble en territoire de propriété collective. La loi de 1926 a pu, par ailleurs, apparaître comme une disposition salutaire pour le maintien et la protection de la propriété « indigène ». On estimait en 1922, que le jeu des lois foncières avait permis de franciser 5 millions d'hectares sur 13 500 000 que comprend le Tell délimité par le décret du 20 février 1873. Le travail se poursuivait, conformément à la loi de 1897, à raison d'une trentaine de milliers d'hectares par an. Les dispositions nouvelles, prises en 1926, en hâteront l'achèvement.

⁴ Equivalent d'officier d'état civil et de notaire dans la société musulmane.

On sera donc parvenu en deux étapes, dont la première était l'application du Sénatus-consulte de 1863, et la seconde, la constitution de la propriété individuelle, au but souhaité par la colonisation, l'établissement d'un statut nouveau de la propriété ; mais on y sera parvenu en créant dans le pays un bouleversement effroyable. Van Vollenhoven, en 1903, a jugé sévèrement la législation foncière de l'Algérie : « fameuse à plus d'un titre, immortelle par ses erreurs et ses lacunes, terrible par ses conséquences, et qui, après soixante ans d'efforts et de soubresauts, a fini par avouer son impuissance ».

Et s'il en a été ainsi, c'est qu'on voulut, en cette matière comme en toutes les autres, implanter d'emblée le régime français sur une terre qui connaissait un régime foncier complètement différent : du moins les protectorats voisins "profitèrent-ils" de l'expérience. Ce lourd bilan explique la situation dans laquelle se trouvait placée l'agriculture algérienne, à la veille de l'indépendance, et même après.

D'après le recensement des années 54, sur 13 000 000 ha utiles, 6 800 000 ha sont cultivés et se répartissent comme suit : la population coloniale représentant 21 650 habitants, détenait 2 200 000 ha alors que les 4 600 000 ha restants faisaient vivre 6 300 000 Algériens. A cela s'ajoute le fait que la valeur vénale des terres appartenant à ces derniers étaient trois fois inférieure.

De tout ce qui précède, nous retiendrons trois conséquences majeures :

- En 1957, le secteur primaire qui représentait 70% de la population algérienne n'intervenait que pour 35% dans la formation du revenu national, sans compter que les exploitations musulmanes y contribuaient dans des proportions très faibles: 40% en valeur absolue, mais à peine 2% en valeur relative de la force de travail disponible répartie dans les deux catégories d'exploitation.
- Le refoulement de la céréaliculture et de l'élevage du Tell vers les Plateaux, a entraîné, en moins d'un siècle, une diminution de ces deux productions à concurrence de 20% pour la première, et de 50% pour la seconde.
- Les crédits et l'aide technique ont joué un rôle publicitaire et n'ont en tout cas apporté aucune solution à la paysannerie qui, ainsi démunie, ne trouve d'autre alternative que celle de vendre à vil prix et de « partir ».

Maspetiol, dans son rapport officiel paru en 1955, donne à cet égard quelques chiffres :

- Plus de 6 000 000 d'Algériens ont un revenu moyen inférieur à 20 000 francs (anciens), « *ce qui classe la paysannerie algérienne parmi la plus pauvre du monde* »
- L'Algérie, poursuit le rapport, comptait, en 1954, 1 million de chômeurs, prêts à émigrer. Ainsi, Touhami Tidafi⁵ pouvait-il conclure : « *Les masses populaires, n'entrevoiant aucune perspective dans le cadre colonial, répondirent à l'appel lancé le 1er novembre 1954 pour libérer leur pays, et la guerre, dans la mesure ou elle se prolongea, ne fit que radicaliser les revendications de la paysannerie algérienne.* »

Complexité et variété dans le régime immobilier, instabilité, contradictions, incohérence dans les dispositions législatives successives, malaise général, telles paraissent être les caractéristiques d'un système foncier qui, sa finalité politique mise à part, n'a eu aucun

⁵ Touhami Tidafi, « L'histoire de l'agriculture algérienne », éd. SNED, Alger, 1964.

caractère définitif, car dans ses rapports avec l'occupant, la terre, tout comme les peuples et les nations, a son histoire : l'histoire de la terre algérienne ressemble à un delta au creux duquel les différentes alluvions, les unes apportées par le cours normal des eaux, les autres par des torrents violents, ont fini par se durcir et se stratifier. Leurs superpositions restent cependant fluctuantes, et les lignes de strates laissent entrevoir, à travers leurs ondulations, la résistance des matériaux sous-jacents, par endroits saillants et résurgents, par d'autres en voie de désagrégation.

Déclinée dans l'ordre du vécu au quotidien, l'histoire des lois agraires est aussi un récit de larmes et de sang où voisinent les désintéressements les plus intransigeants et les intérêts les plus sordides.

C'est que l'ordre établi et l'entêtement de certains qui n'ont pas compris que la prospérité de chacun dépendait de celle de tout le monde, ont voué le *fellah* à une misère sans nom outre que le paysage, que le législateur « façonnait » sans cesse, s'effritait à ses yeux, outre qu'il n'arrivait plus à s'y identifier et à s'y retrouver, outre que sa personnalité juridique et morale (bref, sa personnalité tout court) était et reste encore dangereusement menacée.

II. Désaffection, processivité et solution judiciaire : faits et réalités jurisprudentielles

Face à l'occupant arabe, « essentialiste » et sentimental, qui de ce fait, s'est avéré un piètre « colon », l'autochtone a fini par pactiser pour tout ce qui touche au régime des terres, mais il est resté réticent devant la successibilité des biens immobiliers et la conception de la propriété du sol.

Face au conquérant français, muni de son «bréviaire» cartésien, de son appétit territorial et de son sens de la rationalité qui, insolente plus qu'efficace, n'est pas arrivée, malgré le bienfait bureaucratique de la « transcription », à trouver une meilleure recette que celle qui était déjà connue en terre du Maghreb, l'autochtone est resté intransigeant sur l'essentiel. Là où il a pu s'accrocher, il est arrivé à consolider ses positions, malgré les multiples secousses, grâce au maintien d'une indivision abîmée, certes, dépouillée de sa signification territoriale, gâchée dans sa valeur socio-économique, anémiée par la francisation comme par une maladie virale, mais qui est restée, jusqu'à ce jour, la seule arme contre la dépersonnalisation et qui, socialement au moins, a survécu.

On peut se demander, certes, si le bilan de ce défi est le même partout. Seules des monographies régionales sérieuses pourraient réaliser cette tâche et contribuer à une synthèse. Car il est un fait que le *fellah* algérien n'a pas subi l'effet des altérations avec une égale intensité partout. Cela dépendait de circonstances multiples. D'autre part, le comportement du *fellah*, à l'intérieur même d'une région de diamètre restreint, n'a pas été le même, et cela dépendait de sa situation socio-économique. C'est à cette approche monographique, plus attentive à la base, qu'entend répondre ce deuxième chapitre.

Dans la région qui nous servira d'illustration pour cette phase de la réflexion, un diagnostic très général nous permettra d'emblée de cerner, en premier lieu, deux catégories de problèmes.

Litigiosité et morcellement du patrimoine

A Béni Ouassine, comme à la '*châch* (ouest de *Maghnia*), beaucoup sont partis pendant la guerre : au maquis, en France, au Maroc surtout. Le retour au pays, dès 1962, a permis aux migrants d'évaluer les changements intervenus dans leurs comportements. Les anciens émigrés en France, venus pour connaître, pour la première fois de leur vie, le « visage » de l'Algérie

indépendante, s'y sont installés avec leur « bilinguisme », d'un genre qui n'a rien de commun avec celui qu'avait cultivé le *fellah* au contact du colon, et avec aussi un individualisme relatif. Cet individualisme est davantage accusé par réflexe de défense, chez cet ex-émigré qui, dans la plupart des cas, ne retrouve plus sa propre identité dans l'image qu'il se fait de ses « pair ». Ses voisins ne lui en donnent pas l'occasion non plus, pour des raisons identiques. Il y a, dans cette projection à double sens, une « réfraction

Ce premier élément de rupture entre l'ex-émigré de France et le groupe d'origine, qui est un fait d'acculturation, se pose en d'autres termes pour les ex-réfugiés du Maroc. Il est certain que ces derniers, durant toute la période d'exil, ont perdu quelque peu de leurs accointances avec la vie rurale. La vie promiscuitaire dans les quartiers périphériques des villes marocaines a transformé leur mentalité. De l'autre côté de la frontière, ils connaissaient très mal la situation, et pensaient que leurs terres étaient vendues aux plus offrants - chose qui n'était pas à exclure, du reste - et le regain de solidarité qu'on a pu constater après la grande « retrouvaille » n'était qu'éphémère. Là aussi, les changements ont accusé un certain individualisme. A l'intérieur même du groupe resté sédentaire, il faut faire la distinction entre ceux qui sont restés accrochés à leurs terres, nonobstant les multiples dangers que cela occasionnait, et ceux qui ont gagné les villes les plus proches (Nédroma, Ghazaouet, Maghnia, Tlemcen). Parmi ces derniers, beaucoup ont trouvé un petit commerce et ont tout abandonné. Ainsi, la guerre d'Algérie a eu pour effet de diversifier ce qui restait d'homogène dans le milieu rural. Cette diversité n'a pas manqué de se manifester dans les détails de la vie quotidienne : recrudescence des taxis clandestins, immatriculés français, desservant les localités les plus accessibles; dans la région de *Ghazaouet* et *M'sirda Fouaga*, cette recrudescence est saisonnière, et on peut déceler, à l'immatriculation, une prépondérance « nanterroise » ; les propriétaires de ces engins, qu'ils achètent d'ailleurs le plus souvent à la veille de leur « retour » sont le cas typique de cette catégorie d'ex-émigrés de France, qui n'acceptent le retour au pays qu'en y transportant un « morceau » de vie urbaine : il est un fait acquis que cette vie urbaine à la « française » n'est plus possible pour eux, et en achetant une voiture, ils ont sauvé « les meubles », en quelque sorte. La possibilité d'en tirer un profit - très modeste en réalité - est un élément suffisant pour quitter la France. Ainsi, le retour, dû à des considérations économiques, fait du chauffeur de taxi occasionnel un homme instable.

Ce fait mis à part, il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que ces chauffeurs improvisés ont résolu pour les populations rurales locales le problème du transport public, et il est certain que la mobilité géographique y a évolué et y évolue encore de manière non négligeable.

Autre fait caractéristique : les anciens émigrés, qui ont pu ramasser quelque pécule, ont préféré installer un commerce. C'est ainsi qu'on constate, dans certaines localités comme *Tounâme* ou des douars comme *Bab-El-Assa*, *Bouhlou*, etc., un trop-plein de petites épiceries, très concurrentes

A Tounâne, le vieux *Bensalem* - un patriarche qui, après avoir su déjouer le F.L.N. et l'Armée française, vit largement sur ses rentes - a constitué depuis 1965 des lotissements, prévoyant le retour des émigrés ou l'ayant déjà constaté. On construit beaucoup à Tounâne, qui était devenu un véritable village, émergeant au cœur d'un lieudit jadis inhabitable et où aucun plan d'urbanisme n'a été prévu. A deux kilomètres de Tounâne, une briqueterie s'est implantée au flanc d'une carrière. Ainsi, le milieu rural, par sa diversité récente, connaît très tôt une division du travail qui évolue très rapidement. Une division du travail qui a ses vertus, mais aussi ses exigences : la division des intérêts, la différenciation de plus en plus grande des objectifs, tout cela, à la fois s'ajoutant aux faits d'acculturation et les expliquant, pose en termes épineux le mode d'appropriation des terres. Devant l'indice du changement, aussi bien ceux qui en sont les agents que ceux qui le subissent, les uns par esprit de rupture, les autres

par mécanisme de défense, accueillent favorablement le partage. Ainsi, de plus en plus, les terres offrent le spectacle d'une parcellisation de plus en plus dramatique.

Propension au litige : une forte processivité d'après-guerre

Nous n'insisterons pas sur les difficultés que provoque, juridiquement au moins, toute opération de partage, même lorsque la bonne foi des co-partageants n'est pas mise en cause. Le maintien prolongé de l'indivision fait que les dernières générations non munies de titres, ignorant le plus souvent les compromis et les conventions amiables des ascendants, ainsi que les transactions verbales qu'ils avaient pu contracter, les échanges les rétrocessions et les concessions comprises, connaissent généralement très mal l'équivalence superficielle de leurs quotités (qu'ils connaissent encore moins) et ont tendance à les surévaluer la plupart du temps.

Le recours à la *frédha*⁶ n'est pas toujours aisé. Cela suppose l'existence de témoins qui, même lorsqu'ils sont d'âge de se souvenir des successibles nés des auteurs communs, ne sont pas toujours honnêtes, et peuvent induire le Qadi en erreur

Dans le cas où la bonne foi n'est pas en cause, le problème n'est pas moins complexe. Les cas de litiges les plus fréquents dans la zone qui nous intéresse naissent de la situation même de la division qui existe dans la communauté rurale, tant au point de vue de la mentalité qu'à celui des intérêts, comme nous l'avons explicité plus haut. Cependant, les litiges ne sont pas toujours le fait de la simple acculturation, et la différence de mentalité existait déjà bien avant l'indépendance à l'intérieur d'une même région, selon que le propriétaire était fortuné ou non, selon qu'il a assimilé ou non les méandres du droit français en matière foncière, selon qu'il a joué ou non le jeu de la politique coloniale, enfin selon qu'il se trouvait situé dans les zones périphériques des villes ou dans le « *bled* ».

Souvent, en effet, la lutte pour la terre correspond à une revendication objective : il n'y a pas très longtemps, les Djebala et les Beni-Ouassine, deux tribus voisines, constituaient chacune une communauté stable et solidaire. L'Enquête Partielle a touché les Beni-Ouassine, mais non les Djebala situés sur une colline très ravinée surplombant, dans sa partie supérieure, les Maâziz à l'est et Bab Taza (près de Nedroma) au Nord. L'histoire veut que dans la région, une grande partie des *haraka*⁷ ont été recrutés dans les Beni-Ouassine. A côté, les Djebala, plus intransigeants, ont pour la plupart rejoint le maquis. Les vieux et les enfants ont pu gagner le Maroc quand ils n'étaient pas recueillis dans les villages de regroupement. Les terres des Djebala sont devenues, à peu de choses près, des terres « vacantes ». Ce périmètre a, du coup, reçu son nom de baptême : le communal 10. En tant que telles, ces terres devenues communales ont été louées aux Beni-Ouassine, qui s'y sont installés. L'indépendance arrive, les Djebala reviennent de leur exil.

Les survivants de leurs *djounoud* sont revenus les armes à la main prêts à en faire usage si leur terres ne sont pas restituées. Le drame a pu être évité grâce à l'agilité des autorités locales. Mais celles-ci n'ont nullement résolu le problème, qu'elles ont considéré imprudemment comme « affaire musulmane », laissée aux bons soins du Canton judiciaire de Maghnia.

⁶ Inventaire successoral, où est restituée la liste des ayants droit à partir de l'auteur commun. Ce document constitue un acte dressé par le Qadi. Un autre acte appelé "trika" constitue l'inventaire patrimonial laissé par l'auteur commun. Il est établi apr le même magistrat à la fois sur la base des transcriptions hypothécaires (quand elles existent) et sur les témoignages recueillis à cet effet.

⁷ Harki, pluriel *haraka*: ce corps, constitué durant la guerre d'Algérie, est une réédition des contingents de la Régence turque, qui s'étaient ralliés à l'armée française au début de la colonisation. La dénomination de ces contingents est restée presque intacte: *sbaïès* (Spahis), *m'khazniya* (Mekhazni) ; *Goumiya* (Goumiers), etc..

Les représentants des Djebala étaient portés demandeurs et inscrits en tant que tels sur la liste (très longue) du jugement ! Ce jugement a été rendu au fond, sans qu'au préalable, une expertise ait été ordonnée. On a statué sur un cas politique avec les armes judiciaires, et cette juridiction civile a cru avoir fait son devoir en faisant constater que la terre litigieuse est une terre communale, affectée à la jouissance des Beni-Ouassine, en vertu de quittances délivrées par les services fonciers. Il ressort que les Djebala ont été déboutés de leur demande !...

Il existe d'autres cas de litiges, moins épiques. La région qui nous intéresse est une région frontalière. Les méfaits de la guerre ont été plus cruels, et le veuvage y est, en conséquence, particulièrement important. La deuxième caractéristique de cette région, relativement montagnaise, est sa berbéricité, qu'on décèle tant dans les toponymes que dans les pratiques courantes. Il y a encore des îlots, tels que le *Khémis (Beni Snouss)* et les *Beni Boussaïd* où l'amazigh est la langue véhiculaire. A ce titre, on y a été très peu réceptif au droit successoral musulman, a fortiori au droit français. Il n'en reste pas moins vrai que, cependant, la déshérence des femmes est accompagnée, par ses promoteurs, d'un certain complexe de culpabilité.

Pour la première fois, la guerre a donné l'occasion à la femme, notamment à la veuve, de réagir contre cet état de fait. Restée sans défense, elle a été, certes, recueillie chez le beau-père ou le beau-frère quand elle ne s'est pas remariée. Mais dans l'un comme l'autre cas, on trouvait des raisons suffisantes pour s'approprier la terre laissée par son époux défunt, d'où une source de contestations et de litiges. Les filles, orphelines en bas âge et recueillies chez l'oncle paternel co-indivisaire avec ses frères, pensent le plus souvent que le service qui leur a été rendu ne leur permettra pas, une fois adultes, de revendiquer auprès de leur tuteur les droits de leur père défunt. Cependant, une fois mariées, leurs époux ne l'entendent pas toujours ainsi. A l'instigation de ces derniers, elles réclament, par voie judiciaire, leurs droits légitimes qui, quand ils sont récupérés, profitent le plus souvent à ces époux « bienveillants », qui voient ainsi grossir leur patrimoine familial propre, où la communauté légale des biens est exclue... Ces quelques litiges suffisent pour montrer la gravité de la situation dont il convient de faire l'inventaire.

En effet, il est manifeste qu'aujourd'hui, l'intensité et la fréquence des litiges est plus grande en milieu rural qu'en milieu urbain, ce qui est en soi paradoxal⁸. Et l'intensité des litiges croît au fur et à mesure vers « l'intérieur », alors que la situation était exactement contraire. En fait, nous nous basons ici sur les statistiques des tribunaux locaux. Il est possible que les discordes accusent la même intensité partout, mais le fait est que là où il y a un primat du droit occidental, on a tendance à régler ses problèmes sans en arriver au conflit judiciaire. Le droit occidental a opéré, dans la Ville, des transformations structurelles en matière de propriété, mais aussi en matière de mentalité, de telle sorte qu'il requiert une relative pertinence à l'égard des faits et des choses, fatalement.

Paradoxalement, le milieu rural, où, autrefois, les *Djema 'a* concurrençaient royalement les tribunaux locaux, qui n'avaient presque pas de raison d'être, deviennent aujourd'hui des foyers de discorde et de contestation. Une courbe de litiges montrerait une certaine discontinuité à partir de 1963, date à partir de laquelle la courbe monte en flèche. Ceci ne veut pas dire que le litige est né de l'indépendance. Celle-ci y a contribué pour des raisons psychologiques, certes : désir de promotion dirigé vers la ville, et de plus en plus, cette motivation naît d'une certaine déception. Mais il serait subjectif de ne voir dans cette discontinuité que ces phénomènes. L'indépendance a été pour les populations rurales un « explosif », certains litiges couvaient bien avant 1962 ; d'autres ont même été entamés par les tribunaux avant la guerre, puis ont repris après, etc.

⁸ Tout au moins jusqu'à la promulgation de l'ordonnance du 8 novembre 1971

Ainsi, si l'après-guerre a joué un rôle de catalyseur dans le mouvement d'éclatement de la cellule familio-territoriale en milieu rural, elle n'y a pourtant pas contribué fondamentalement. Que se passe-t-il donc au lendemain de l'indépendance en matière de résolution des litiges ? Vu la nature plus ou moins verbale des transactions le caractère tacite des contrats⁹, la moindre contestation fait jurisprudence.

Les juges, trop souvent débordés, et qui, de surcroît, ne sont pas toujours à la hauteur de leurs tâches, et encore moins éclairés « d'en haut », ont tendance à se décharger de tels encombrements, en s'appuyant sur l'expert commis à cet effet. Les ordonnances des jugements en premier ressort ne manquent pas de surréalisme quelques fois¹⁰.

Entre autres, il est demandé à l'expert de faire le plan de la masse litigieuse, comme si les terres étaient toutes encadrées ; Il lui est demandé également de dresser un projet de partage, en calculant, le cas échéant, les indemnités d'indue-jouissance. En haut de l'ordonnance, on voit à la même place, l'insertion d'une réminiscence napoléonienne : « vu que nul n'est tenu de rester dans l'indivision ». Bref, si l'Algérie a fait la guerre par le moyen des armes, il lui restait à « décoloniser » le droit. Et cela paraissait si impératif que le *fellah* s'en remet aux tribunaux comme à un médecin.

Malheureusement, il en sort encore plus malade. Un tel diagnostic introduit une analyse en profondeur, à l'intérieur de notre champ d'investigation, autour de cas concrets.

III. Les aléas de l'expertise foncière : inadéquation judiciaire à la réalité agraire

Les problèmes traités ici ont été sériés par à partir d'une centaine d'expertises qui nous furent confiées par les tribunaux de l'Oranie, de 1965 à 1970¹¹ : chaque thème réfère à une affaire enrôlée, prise comme illustration, auquel cas, nous renvoyons, comme il est d'usage en pareille matière, à la référence portée sur les expéditions ou sur les minutes du greffe.

La délimitation territoriale

Il n'est pas toujours aisé de connaître de manière précise les tenants et les aboutissants d'une parcelle de terre, lorsqu'elle ne figure pas sur le cadastre, autrement dit, lorsqu'il s'agit d'une terre dite « musulmane ». Cette tâche n'était pas plus aisée d'ailleurs pour le commissaire-enquêteur qui, durant les années 20 dans la région qui nous occupe, était chargé de délimiter les terres assujetties à la francisation et les immatriculer pour les doter d'un titre de propriété. Notons toutefois, que ces immatriculations ont été faites trop souvent à la légère, et nous ne voudrions pas nous étendre davantage sur cette question.

Or, toute délimitation des terres dictée par ordonnance des tribunaux constitue aujourd'hui une continuation de l'œuvre de francisation. Nous avons longuement parlé, dans le chapitre précédent, des modalités et des effets de la francisation, sauf que dans le cas d'espèce celle-ci

⁹ Il s'agit pour l'essentiel des transactions réalisées pendant la période coloniale.

¹⁰ En dehors des missions impossibles confiées à l'expert, il en est qui relevaient de l'incompétence du juge : par exemple, il est demandé au premier de proposer un projet de partage entre parties adverses (quand la réconciliation n'aboutit pas) sur des cas litigieux portant sur des terres communales.

¹¹ Ces expertises, confiées en réalité à mon père qui était expert-géomètre près les tribunaux, ont été réalisées en sa compagnie. Par suite, il se cantonna dans les litiges urbains, et moi dans le domaine rural du péri-urbain, ce qui fut une aubaine à un moment où j'entamais ma thèse de 3^o cycle sur l'évolution de l'indivision foncière en Algérie (Thèse soutenue en Sorbonne en mars 1971).

continue à s'exercer dans une Algérie désormais souveraine. Or, ces effets sont souvent plus complexes car moins apparents :

Tout d'abord, pour toute délimitation, lorsque les intéressés ne sont pas d'accord, il faut partir d'un acte, qu'il s'agisse de vente, de cession ou de succession. On admet que sur des terres musulmanes, puissent faire force de loi des actes rédigés par le *Qadi* ou par la *Djemâ 'a*. Mais on tient, autant aujourd'hui qu'hier, à ce que ces actes soient traduits par des interprètes judiciaires ou civils, le cas échéant. Le sceau apposé par ces derniers sur l'acte traduit est le seul garant de la validité de tels actes. Le législateur est donc censé accréditer cette traduction qui finit par devenir l'acte original par excellence. Or, sans vouloir mettre en cause la compétence linguistique de nos interprètes judiciaires, nous insistons sur le fait que les catégories juridiques du droit musulman ou même de la Coutume, ainsi que les concepts qui leur sont sous-jacents, ne ressortent pas toujours fidèlement dans la traduction en français, qui accuse dans le langage juridique un stéréotype du vocabulaire qui réfère irrémédiablement à une conceptualisation exogène et d'emprunt. L'acte de Taleb n'est pas seulement un texte juridique, il repose sur des archétypes sémio-linguistiques, dont l'incompréhension peut entraîner des erreurs graves. En effet, le litige qui illustre cette catégorie de problèmes (affaire Belhadj) est né de la mauvaise interprétation d'un acte du Taleb où il est dit que « l'homme d'âge mûr *Belhadj Mohammed* a acquis une terre dénommée *Merail* ».

L'expression « homme d'âge mûr », quoique traduite en français, ne s'est pas révélée, comme dirait le linguiste, « pertinente » puisque cet homme a pu faire prévaloir ses droits exclusifs sur *Merail* par-devant un notaire, l'expression citée plus haut devenant du coup, « redondante ». Or toute la population du voisinage de *Merail* savait, nonobstant les actes écrits, que *Belhadj Mohammed* s'était porté acquéreur de l'ensemble de *Merail* en qualité de personne morale, représentant une collectivité, notamment ses frères plus jeunes que lui.

Les mêmes difficultés d'interprétation peuvent naître des problèmes de délimitation. Les limites données à *Merail* dans des actes anciens manquaient de précisions. L'aspect sémio-linguistique apparaît ici dans le fait qu'au moment où ces actes avaient été rédigés, la notion de « frontière » avait un sens extensible et vague, parce qu'elle répondait à une conception centrifuge du terroir, en même temps qu'à une culture extensive, le tout conforté par la mémoire du groupe, seule instance de validation.

Deux affaires de litiges illustrent cette ambiguïté (aff. Belhadj & aff. Adès). La deuxième affaire fait ressortir des complexités d'ordre toponymique trop fréquentes: une parcelle de terre peut s'appeler *Bourherdaïne*. Ce rapport d'inclusion toponymique est courant lorsque la parcelle intégrée n'est pas encore caractérisée juridiquement et socialement, lorsqu'elle n'a pas encore sa propre histoire, donc sa « personnalité ». Mais le litige dont elle fait l'objet finira par lui en donner une, fatalement, ce qui n'est pas toujours souhaitable d'ailleurs¹². Dans d'autres cas, nous avons dû rebaptiser des parcelles pour les démarquer, lorsque cela devenait nécessaire. C'est ainsi que dans la région de *M'sirda Fouaga* (affaire Oubakhli contre Outadger), nous avons rebaptisé deux parcelles nommées Al-Ga 'da, l'une Al-Ga 'da Al-Kbira, et l'autre Al-Ga 'da Es-Sghira, la dernière étant d'une contenance sensiblement inférieure à la première.

La « *Frédha* »

Pour dresser la *Frédha* (ou acte successoral), il faut souvent recourir à un arbre généalogique remontant à un lointain passé. Cet arbre est dressé sur la base d'extrapolations lorsque ni les informations des services d'état civil, ni les témoignages recueillis ne sont suffisants. Cet

¹² En raison des morcellements consécutifs aux contentieux judiciaires, qui viennent aggraver le mouvement pervers d'émiettement de la propriété durant l'époque coloniale.

écueil vient de ce que, dans le premier cas, les premiers recensements de la population remontent à 1889 seulement, et dans le deuxième, les témoins trop âgés ne sont pas toujours disponibles, quand ils ne donnent pas (comme c'est le cas dans l'affaire que nous exposerons ci-après) des informations délibérément unilatérales et truquées.

La « Trika »

L'inventaire de la « trika » contradictoire doit tenir compte, non seulement de la structure successorale des ayants droit, mais aussi des transactions effectuées depuis des origines fort reculées et, afin de déterminer les quotités exactes des ayants droit effectifs, et présents, en leur qualité soit d'héritiers, soit d'acquéreurs. Cet inventaire, lorsqu'il permet de donner une synthèse des transactions, révèle par contre un enchevêtrement de procédures de ventes, les unes transcrites, les autres verbales, les premières contredisant les secondes, ou même des ventes qui, pour autant qu'elles relèvent de la même juridiction, entrent elles-mêmes en contradiction. A cela s'ajoutent des vendeurs et des acquéreurs fictifs, transigeant sur des choses fictives...

L'instabilité du contractant naît elle-même de l'instabilité du contrat, au fur et à mesure que celui-ci perd de sa valeur à la fois normative et affective, et qu'il s'annonce anonyme et paperassier. Parce que verbal, et donc mettant en rapport les hommes dans la parole donnée, le premier était en ce sens plus engageant, alors que le deuxième, introduisant un fétichisme nouveau, est apparu à la fois comme subi et comme ludique...

L'affaire Smahi contre Bouraoui (Tlemcen 29.12.65) fait ressortir ce tri- juridisme, qui s'est perpétué depuis plus d'un siècle à la faveur des intrigues familiales, où l'esprit processif s'est révélé d'un genre moderniste, dans cette localité d'Aïn-Elhoutz, qui, située aux portes de la « Ville », a de tous temps revendiqué une citoyenneté, que lui ont recormue volontiers notaires et démarcheurs, si l'on en juge par la notoriété de ceux qui figurent dans certains actes consultés auprès des familles, et dont celle d'Alfred Bel, ethnographe de passage et usurier de vocation, figure au premier rang.

Le mode de preuve

On se trouve sur une terre qui n'a pas été touchée par la francisation, on tient compte de toutes les formes de preuve, y compris verbales ; on doit descendre jusqu'aux « psychologies » du comportement, qui tiennent à des indices impondérables, comme le degré de nuancement dans les détails de description, le ton mis par le témoin dans l'évocation de tel fait lointain ou la prestation du serment qui, pour exigible qu'elle soit, n'est pas formelle ni officielle, mais qui ne crée pas moins un climat de gravité dans les propos.

Dans ce cas, la responsabilité de l'homme de l'art se trouve entièrement engagée, car elle n'exclut pas l'arbitraire ni l'injustice qui peut provenir tout simplement du manque de justesse des techniques d'investigations appliquées.

Lorsqu'il s'agit, au contraire, de terres qui ont fait l'objet d'Enquête Partielle, le problème est formellement plus simple, mais humainement plus complexe, vu la rigidité de la législation dont ces terres relèvent.

Deux affaires illustrent le premier cas, celles d'Oubakhti contre Outadjer (Maghnia 08.11.67) et de LaDJali contre Djakani (Sebdou 04.11.69). L'affaire Seghir contre Bounoua Seghoull illustre le deuxième cas (Maghnia 06.04.66).

Les aberrations du partage

Dans les zones qui ont subi à fortes doses l'effet du partage, les imbrications parcellaires sont inextricables : feu Benacer, (Ghazaouet 23.06.65) de Ghazaouet, auteur commun des parties en cause, avait acheté plusieurs lots, 26 au total. Leurs contenances vont de 3ha à 20m², donc on ne peut plus exiger. D'autre part, ces lots, acquis séparément, se trouvent dispersés sur un rayon de 10km.

Cela provient de parcellisations dues à des partages antérieurs. La plupart de ces partages ont été réalisés par compromis verbaux, et présentent une configuration compliquée : nous avons compté 31 triangulations pour un seul terrain.

Le litige apparaît : il oppose banalement frères et sœurs. Fallait-il faire figurer la quotité des héritiers dans chacun des lots, ou regrouper les tenures en prévoyant pour chaque ayant droit un ensemble de lots plus regroupés ? Il est évident que la seconde formule est plus rationnelle, au moins parce qu'elle évite les déménagements qui en découleraient. Mais cette formule se heurte à des considérations psychologiques évidentes.

Secteur autogéré et précédent colonial

Parmi les expropriations qui n'avaient pour seule raison que la présence coloniale, il y en a qui furent d'une date « fraîche » et récente. En 1938, *Maïdri Ali*, de la région des *Beni-Ouassine*, avait à la suite d'un partage à l'amiable avec ses frères, bénéficié de l'octroi d'un titre de propriété auquel se trouve annexé le plan de la parcelle recueillie. Il mourut un an plus tard. La même année, l'Agha Aziz, surnommé Bensalem, voisin des *Maïdri*, avait unilatéralement « arrondi les angles de la mitoyenneté » pour en faire un peu plus tard une ligne droite. Cela a fait gagner à l'Agha une dizaine d'hectares qui se retranchent du terrain de *Maïdri Ali*. Ce dernier n'a laissé pour seuls héritiers que des filles qui ont été prises en charge par leur oncle *Naimi*. Celui-ci, désireux de voir, aussi, grandir son domaine, finit par pactiser avec l'Agha, moyennant la discrétion du bénéficiaire.

En 1963, la propriété de l'Agha, appelée « La pépinière », devenue vacante, est tombée dans les biens de l'Etat. Les héritiers *Maïdri* avaient pensé alors que la partie usurpée de leur terre leur reviendrait. Ils n'y sont pas parvenus, malgré maintes démarches.

Aucune jurisprudence en la matière ne semble avoir été instituée, ce qui ne manque pas de provoquer certains « transferts ». C'est ce qui ressort également de l'affaire Bouziani (Maghnia 28.09.66).

Acculturation et aliénation : diversité des mentalités

Il serait intéressant de dresser une carte du Maghreb, avec pour titre : « La géographie juridique ». Cette œuvre ne peut être réalisée sans parvenir à une couverture monographique complète des pays intéressés. Au niveau local, elle reste possible à court terme. Nous avons pu constater, en effet, à la lueur des sondages qui nous ont permis de faire des expertises, que les mentalités juridiques des autochtones se répartissent selon un découpage géo-économique et social. Tout d'abord, nous avons des propriétaires fonciers qui habitent la ville de Tlemcen. Ils possèdent des terres de bonne qualité situées dans le « *hawz* » (frange suburbaine). Ces propriétaires, ou leurs ascendants, ont très tôt fait la fortune des notaires. Ils représentent la catégorie de ceux dont la mentalité juridique marque un primat du droit occidental.

Dans les *Annales Algériennes de Géographie*, de janvier-juin 1967, André Prenant livre les résultats d'une enquête qu'il avait réalisée sur la propriété foncière des citoyens dans les régions de Tlemcen et de Sidi-Bel-Abbès. Au 4^{ème} chapitre de son article (origines, évolution

récente et rôle économique et géographique de la propriété foncière citadine), on trouve une carte de Tlemcen, dressée selon la domiciliation de la propriété privée, ce qui est intéressant pour la sociologie urbaine puisqu'on arrive à localiser sur la carte les quartiers à forte concentration de capitaux fonciers, qui vont de pair d'ailleurs avec la concentration de capitaux industriels, commerciaux, ou d'établissement, et qui sont détenus par les mêmes propriétaires fonciers à concurrence de 40% environ. Cette carte tient compte également de l'importance des surfaces possédées et de l'appartenance socioprofessionnelle des propriétaires. De proche en proche, nous avons le « *hawz* », c'est-à-dire cette frange sociologiquement et géographiquement charnière entre la Ville et le milieu rural, que d'aucuns appellent, très gauchement d'ailleurs, la « banlieue ». Il s'agit des localités comme *El-Eubbâb* (*Sidi Boumédiène*), *Aïn-El-Hoût*, *Mansourah*, *Ouzidâne*, *El-Kyfâne*, etc... à quoi il faut ajouter des petites villes très similaires sociologiquement à ce « *hawz* », comme *Nedromah* et *Béni-Snouss*, qui sont situées respectivement à 55 et 45 km de Tlemcen.

Lucien Golvin, dans son œuvre sur l'artisanat nord-africain, a tracé le profil socio-économique de ces *Hawzi*, dont la plupart semblent provenir d'Andalousie et qui, devant les difficultés rencontrées pour s'installer dans la ville, se sont convertis à l'agriculture, sans toutefois négliger l'artisanat.

C'est ainsi que nombre d'ateliers de tissage, disparus aujourd'hui, ont été installés dans des localités aussi éloignées de Tlemcen qu'*El-Ourit*, pour s'implanter ensuite au cœur même de la ville, qui a connu depuis lors une vie artisanale corporative, d'un genre qui rappelle les compagnonnages dans les bourgs de la France médiévale. Alfred Bel a consacré deux monographies, l'une sur le travail de la laine (elle fut la conséquence de la promotion - qu'on entendra ici par « ré-urbanisation ») des andalous du *Hawz*, et l'autre sur les *Béni-Snouss*, où il se consacre à une étude historique et ethnographique de la région.

Là, nous rencontrons un primat du droit musulman. Et enfin, il y a l'« intérieur¹³ », c'est-à-dire les douars proprement dits où, selon les régions, il y a co-existence de la coutume et du droit musulman, parfois co-existence d'un tri-juridisme, là où nous rencontrons, le plus souvent, un tri-linguisme. (*Béni-Boussaid*, *Al-Kh 'mis*, région de *Ghazaouet*). Quelquefois, et c'est le cas le plus rare, on rencontre un primat formel des us et coutumes berbères, avec absence totale des autres catégories juridiques (*Béni-Ménir* au nord de *Nedromah*, certaines contrées de *M 'sirda Fouaga*, près de *Martimprey-du Kiss* (actuellement « *Ahfir* », ville marocaine). Ces contrées sont *Sidi-Slimâne*, *Beghâouene* ; *Al- 'Anabra*, *Sidi-Boudjenâne*, *Dâr Mokdâd*, etc... (*Daïra de Maghnia*).

Une analyse poussée sur le plan de l'histoire sociale peut nous expliquer ces nuances que nous nous permettons de signaler superficiellement, l'objet de notre présente contribution étant limité. Pour la ville de Tlemcen, par exemple, il est curieux de remarquer que la bourgeoisie, tant foncière que commerçante, a de tous temps été le dépositaire d'une certaine algérianité citadine, très fermée à l'Occident, peut-être parce que, ayant préservé sa culture, elle a pu y puiser, s'y accrocher ou même l'afficher selon les circonstances. De sorte, que cette bourgeoisie, très sûre de sa « race », a moins subi que d'autres cités, sinon le choc, du moins le complexe du colonisé.

Peut-être cela explique-t-il pourquoi sur le plan économique, elle s'est montrée très expansive, voire même coopérative avec les Européens. Ce double système de *modus vivendi*, apparemment ambigu, et qui s'articulait avec une harmonie souvent déroutante pour l'observateur comme pour le colonisateur lui-même, a été décelé également dans des cités similaires, comme cette ville de Fès que nous décrit Jacques Berque dans « Le Maghreb entre Deux guerres ».

¹³ Que le colon a fini par appeler le « bled » ce qui, à notre avis, est une bonne traduction.

Sur le plan rural, le problème est différent. Les altérations et les influences socio-juridiques n'ont pas été subies automatiquement. L'assimilation ne s'est pas faite forcément là où précisément elle devait s'instituer, Jacques Berque a fait allusion à ce problème dans sa communication sur le « Droit des Terres et Intégration Sociale au Maghreb¹⁴ » (ouvrage déjà cité).

Il est vrai, en effet, que là où l'enquête partielle est passée, la propension à un certain individualisme au niveau du « comportement agraire » semble plus grande qu'en terre musulmane. Cependant, cette propension n'exclut pas les cas atypiques qui, pour ce qui nous intéresse, sont significatifs de la manière dont l'institution coloniale a été « assimilée ». A cet effet, quelques cas litiges, survenus dans la région qui nous occupe, paraissent mériter l'attention.

Maidri (cf. supra) : la demanderesse était porteuse d'un plan de partage, dressé par le service de vérification des Domaines, en 1938. Ni elle ni ses adversaires n'étaient au courant de la signification de ce document. Disons plutôt qu'au moment où ce document a été établi, il n'avait aucune valeur opératoire, du simple fait qu'il n'intéressait pas, à cette époque, les ayants droit.

Affaire Meddah contre **Riffi** (Tribunal de Maghnia, jugement du 23 novembre 1966): il nous a suffi de faire délivrer par la conservation des hypothèques la transcription du titre de propriété qui a découlé de l'Enquête Partielle, et d'intégrer sur le terrain les dispositions du plan de partage, pour clore un litige qui n'aurait pas eu de raison d'être si les intéressés avaient pris conscience des effets de ces dispositions.

Affaire Mejdoub contre '**Arbi Kuider** (Tribunal de Tlemcen, jugement du 18 mai 1966) : s'agissant d'une contestation portant sur des limites de propriété, dans la région de *Beni-Ouazâne*, le demandeur cite ses voisins pour indue-jouissance, et réclame des dédommagements pour un empiétement que les défendeurs avouent ne pas avoir commis en connaissance de cause. L'indemnisation exigée devait, selon les prétentions du demandeur, prendre effet à partir de 1923, date à laquelle la terre de *Ghoul Yamès*, objet du litige avait été francisée. Pourtant, Mejdoub était d'un âge où il pouvait théoriquement à cette date, demander à ce que ses co-héritiers fissent appliquer le partage prévu par le titre de propriété, et de sortir ainsi du régime d'indivision. Il ne l'a pas fait, parce qu'à l'époque, l'Enquête Partielle ne signifiait pour lui comme pour ses voisins et co-héritiers ni plus ni moins qu'une formalité administrative à laquelle ils s'étaient soumis par acte de « déférence ». Or, le demandeur réhabilite aujourd'hui ce document « des Français » parce que certaines querelles de cohabitation se posent.

Ces quelques exemples montrent que la francisation des terres n'a pas entraîné nécessairement ni automatiquement ce que l'on pourrait appeler une acculturation juridique, quoique celle-ci puisse, à la faveur de circonstances imprévues et isolées, agir comme par « retardement »... Mais d'une manière générale, on continue à constater une indivision dans les mœurs et dans les faits quotidiens subsistant sur des terres divisées par le droit.

Mutation des mentalités

Le panorama des mentalités juridiques, tel que nous venons de le présenter, risque de ne faire apparaître qu'une diversité statique. Or, le phénomène de « retardement » auquel nous venons de faire allusion démontre au contraire que de telles variations s'inscrivent dans un espace-

¹⁴ Revue internationale de sociologie, 1958

temps. Il semblerait en effet, que dans le cas de Mejdoub, il n'a intégré pleinement l'institution de la francisation que dans une phase relativement récente (1966).

L'aspect « culturel » de cette manifestation nous paraît difficile à déceler. Mais ce que l'on peut constater, c'est que d'opprimante et subie qu'était cette institution, elle devient instrumentale, sans qu'on puisse affirmer si elle est assumée ou non. En effet, si autrefois la procédure qui réglementait l'indivision était ressentie comme un dispositif lourd et confus, le *fellah* d'après-guerre tend à en faire un instrument de spéculation. L'esprit processif n'a pas changé en intensité, mais en modalité. Hier, il s'expliquait par un sentiment de défense et se poursuivait dans une action plus ou moins inconsciente ; aujourd'hui, il devient comme un jeu où chacun mise sa chance et prend, en ce sens, un caractère à la fois plus agressif et plus subtil.

Cette différence de stratégie que nous remarquons entre le *fellah* « d'hier » et celui « d'aujourd'hui », est illustrée par l'affaire *Yekhlef* « fellah d'hier », (Tlemcen 29.12.64), l'affaire *Ghomari* et celle des *Abdelouahed* (Maghnia 19.08.70). Les deux derniers exemples, et plus singulièrement le dernier, nous font apparaître une mutation. Dans ces deux cas, on sent l'impact de l'urbain en milieu rural : l'urbanisation progressive ébranle l'ordre à la fois économique et social du paysannat périphérique. Dans le cas des *Ghomari*, à *Nedroma*, il s'agit d'un terrain communal en proche banlieue, sur lequel on a édifié une grande maison, et dans le cas des *Abdelouahed*, une parcelle, autrefois terre de culture, se vend aujourd'hui au mètre carré, depuis que les urbanistes ont promis pour *Maghnia* une grande extension.

Dans un cas comme dans l'autre, on décèle des points d'intersection entre deux milieux, devenus points de choc et points de convoitise. La querelle interfamiliale s'engage, en ces lieux géométriques, dans une nouvelle conjoncture : celle du marché de la fraude.

Limites de la dimension judiciaire

Cas exposés ici révèlent de manière concrète que la solution judiciaire est largement dépassée par l'ampleur des problèmes posés et légués par la colonisation. D'autre part, il semble même que les rares cas de litiges parvenus à une solution théorique ont un taux d'exécution négligeable. Très peu de rapports d'expertise ont été rendus exécutoires même après leur homologation. Cela est dû le plus souvent, au caractère jurisprudentiel de la majeure partie des affaires exposées dans ces rapports, que le magistrat local n'ose pas solutionner par crainte de créer un précédent qui risque de lui être reproché par l'administration centrale. Ce climat d'incertitude accuse en plus l'inaptitude à innover, à prendre des décisions efficaces, et conduit ainsi à la bureaucratisation progressive du régime judiciaire. Une telle situation, constatée au lendemain de l'indépendance, n'a fait l'objet d'aucune clarification significative, en dehors de dispositions somme toute conjoncturelles et pour le moins partielles. Bien plus, elle a été considérablement compliquée par la Révolution Agraire, entamée en novembre 1971. Comme pour la situation post-coloniale précédente, le législateur voulant remédier à une parodie de réforme, qui n'a fait qu'aggraver le morcellement des terres, dans un tissu agricole dont il s'avérait en fin de compte qu'il était à dominante microfundiaire, le colmatage juridique laisse entièrement posée la question foncière de l'Algérie d'aujourd'hui. Ce lourd bilan explique en définitive, l'émergence de nouveaux colons, les barons de la terre, et de l'impunité dont ils ont pu bénéficier jusqu'alors.

Bibliographie

Ainad Tabet R., 1999, *Histoire de l'Algérie, Sidi Bel Abès : de la colonisation à la guerre de libération en zone 5, wilaya V (1830-1962)*. Alger, E.N.A.G. Editions.

Ben Naoum A., 1993, *Uled Sidi Esh Sheykh, essai sur les représentations hagiographiques de l'espace au sud-ouest de l'Algérie*, Thèse de Doctorat d'Etat ès Lettres et Sciences Humaines, Université de Provence-Centre d'Aix.

Berque J., 1954, « Qu'est-ce qu'une tribu nord-africaine ? », in *Eventail de l'histoire vivante*, Hommage à L. ; Febvre, Paris, pp. 261-271.

Berque J., 1974, *Maghreb, histoire et sociétés*, SNED, Alger.

Berque J., 1962, « Tribu » in *Le Maghreb entre deux Guerres*, Seuil, Paris, pp.121-136.

Berque J., 1944, *Essai sur la méthode juridique maghrébine*, Rabat, typogr. Marcel Leforestier.

Boukhobza M., 1982, *l'Agro-pastoralisme traditionnel en Algérie, de l'ordre tribal au désordre colonial*, Editions O.P.U.

Capot-Rey R., 1953, *Le Sahara français*, Paris, PUF.

Colonna F., 1987, *Savants, paysans, éléments d'histoire sociale sur l'Algérie rurale*, O.P.U.

Daumas D., 1912, *Les populations indigènes et la terre collective de tribu en Tunisie*, Tunis.

Dunn R. E., 1977, *Resistance in the desert, Moroccan responses to French Imperialism 1881-1912*, The University of Wisconsin Press.

Establet C., 1991, *Etre caïd dans l'Algérie coloniale*, Editions du CNRS.

Fremaux J., 1986, « Pertinence et fonctions de la frontière Tell-Sahara (1830-1960) », in *Revue d'Histoire Maghrébine*, juin, n° 81-82, pp. 251-265.

Lacroix N. & De La Martinière H.M.P., 1896, *Documents pour servir à l'étude du Nord-Ouest africain*, T2, Lille, L. Danel.

Le Huraux L., 1931, *Le nomadisme et la colonisation dans les Hauts-Plateaux de l'Algérie*, Editions du Comité de l'Afrique française, Paris.

Mahé A., 2000, « Les assemblées villageoises dans la Kabylie contemporaine », in *Etudes Rurales*, n° 155-156, pp. 179-211.

Marouf N., 1979, *Terroirs et villages algériens*, O.P.U., Alger.

2.3.

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

Anne-Marie Jouve

Institut agronomique méditerranéen de Montpellier

Introduction

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

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

Les raisons de cette lente évolution et du « retard méditerranéen », notamment au Sud et à l'Est, sont de plusieurs ordres.

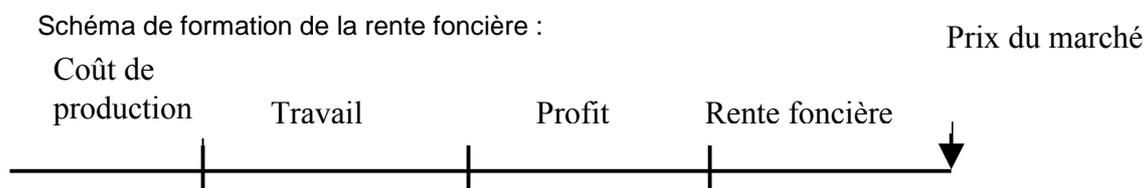
- Ce retard tient bien sûr aux conditions climatiques et géographiques plutôt difficiles pour l'agriculture : sécheresse, rareté de la ressource eau, relief accidenté, sols peu profonds, etc.
- En outre, contrairement au Nord du bassin méditerranéen, la population agricole continue d'augmenter en valeur absolue, en raison d'un développement insuffisant des secteurs industriel et tertiaire qui ne peuvent pas absorber la main-d'œuvre agricole excédentaire.
- Mais ce retard est aussi fortement déterminé, comme l'expliquait Pierre Coulomb (1994) par les séquelles du système latifundiaire qui a duré plusieurs siècles et structuré

l'espace productif agricole méditerranéen de façon très inégalitaire, ce qui a handicapé la construction d'une agriculture moderne.

1. L'héritage latifundiaire

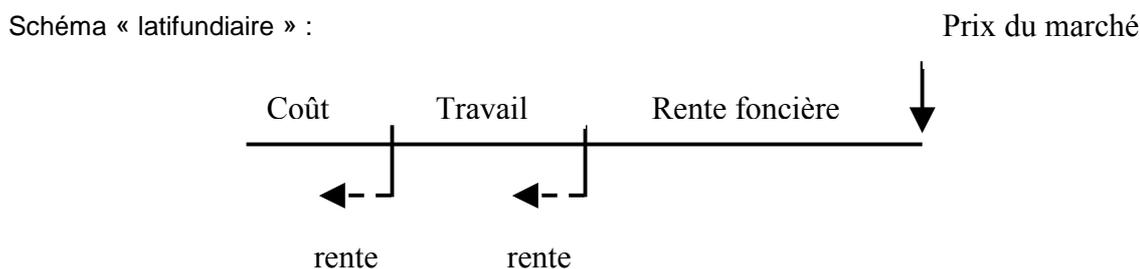
Pendant cinq siècles, le modèle dominant qui a structuré l'espace productif méditerranéen a été un système latifundiaire. Ce système est né dans l'empire ottoman (Albanie, Grèce, Moyen-Orient, Égypte, Tunisie) et dans le royaume ibérique, l'Italie et la Sicile, et s'est prolongé aux 19^{ème} et 20^{ème}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

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



Source : Coulomb, 1994

Pour une exploitation agricole moderne en croissance, le prix du marché permet un niveau de revenu qui doit couvrir les coûts de production, les dépenses de main d'œuvre, le paiement de la rente si la terre n'est pas en propriété et la constitution d'un profit qui permet les investissements agricoles.



Source : Coulomb, 1994

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

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

2. Les politiques de modernisation du secteur agricole

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

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

La même démarche a été menée dans les grands périmètres irrigués publics au Maroc, en Tunisie et en Turquie. Ces politiques ont abouti à une intégration de plus en plus poussée au marché de l'ensemble des agriculteurs concernés (somme toute, relativement peu nombreux). En effet, ces politiques ambitieuses et coûteuses ont indéniablement permis l'émergence de pôles de développement économique autour d'une agriculture moderne et d'industries agroalimentaires associées (sucreries, laiteries, etc.). Les accroissements de production ont été considérables, permettant une amélioration de l'autosuffisance alimentaire et des exportations agricoles. Mais ces pôles de développement, constitués par les grands périmètres irrigués, n'ont pas eu l'effet de diffusion escompté et leur impact est resté limité, tant pour les superficies (7% au Maroc, 14% en Turquie) que pour la production agricole (18% en Tunisie) et les agriculteurs concernés (10% au Maroc) (Jouve, 1998). Le modèle d'exploitation qui avait été retenu – celui qui a permis l'intensification des productions et une forte hausse des productivités dans la plupart des pays industrialisés : l'exploitation familiale individuelle, de droit privé, insérée dans l'économie de marché - a des difficultés à se généraliser (manque de capital, de vulgarisation, d'organisation des filières). Aussi, le caractère sélectif de cette politique des grands barrages a-t-elle abouti à de forts déséquilibres régionaux.

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

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

3. Un dualisme persistant entre agriculteurs modernes et traditionnels

La région méditerranéenne compte environ 17 millions d'exploitations agricoles dont 70% sur les rives Sud et Est. Ces exploitations sont en majorité familiales mais sont extrêmement diverses de par l'histoire, les politiques agricoles, les écosystèmes et les stratégies de production. Elles se différencient notamment en fonction de leur niveau d'intensification, de leur patrimoine foncier et de leur intégration au marché. Des différentiels de revenu et de productivité considérables (1 à 10¹) opposent d'une part les exploitations de la rive européenne de la Méditerranée à celles du Sud et de l'Est et d'autre part les exploitations paysannes aux exploitations modernes des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM).

Au Nord, le processus de modernisation de l'agriculture est achevé et on peut considérer que c'est la fin des paysans car il ne reste plus beaucoup de « producteurs familiaux, vivant et travaillant dans des sociétés villageoises » (Jollivet, 2003). Plus autonomes par rapport à la collectivité locale, moins dépendants des ressources naturelles mais plus soumis au marché, les paysans sont devenus des agriculteurs familiaux (exploitants/entrepreneurs agricoles) pour qui la terre est d'abord un outil de travail. Dans un deuxième temps, la dissociation du couple famille/exploitation a entraîné une individualisation croissante des agricultures européennes. Cette prédominance de l'agriculture individuelle moderne s'accompagne du développement de formes sociétaires diverses (un quart des exploitations et plus de la moitié de la SAU en 2005 en France) (Elloumi et al., 2010).

Dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM), la modernisation de l'agriculture reste inachevée, se limitant à quelques régions ou types d'exploitation, dotées de meilleures conditions de production et bénéficiant des interventions de l'État. A contrario des pays de la rive Nord, ce processus se produit des mêmes conditions de faible croissance de l'industrie et des services et de l'augmentation continue de la population agricole.

Cette augmentation de la population active agricole pose le problème inquiétant du devenir de la petite paysannerie, encore majoritaire dans les PSEM.

Un dualisme important oppose agriculteurs modernes et traditionnels dans les PSEM.

- Les agriculteurs traditionnels ont des profils variés : agro-pasteurs et éleveurs des steppes ; agriculteurs irrigants des oasis ; petits exploitants des régions d'agriculture pluviale. Ils représentent une agriculture paysanne importante (au Maroc, en Tunisie, Algérie, Égypte, Turquie) et fragile qui dispose d'une assise foncière très réduite, utilise des techniques peu performantes, est faiblement intégrée au marché et destine la majeure partie de sa production à l'autoconsommation. Beaucoup ont recours à la pluri-activité. Ces petites exploitations familiales sont très nombreuses et leur superficie ne cesse de diminuer car leur effectif continue d'augmenter du fait de la croissance démographique et du morcellement lié aux règles d'héritage ainsi que du « retour à la terre » entraîné par le chômage urbain (voir le point 4.).

- Les agriculteurs modernes possèdent en général des exploitations de grande taille et pratiquent une agriculture productiviste, de bonne technicité, intégrée au marché et orientée

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

vers les produits d'exportation. Ils se rencontrent principalement dans les périmètres irrigués et dans les plaines céréalières ou dédiées à l'arboriculture fruitière (oléiculture tunisienne) où ils exercent de fortes pressions sur les ressources naturelles.

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

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

4. Un très inégal partage de la terre handicape la modernisation des agricultures

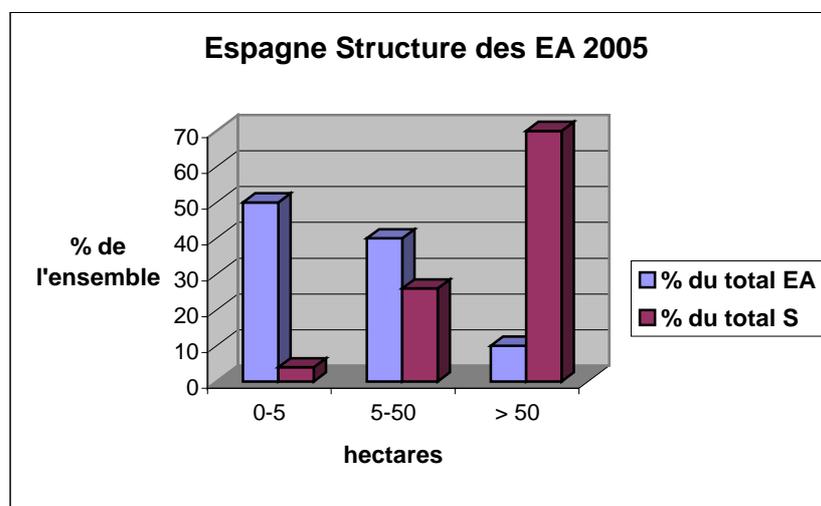
Les structures foncières expliquent pour une large part les difficultés de développement des agricultures méditerranéennes. La coexistence de microfundia et de très grands domaines dans la plupart des pays méditerranéens constitue un obstacle à la modernisation de leurs agricultures et à l'augmentation de leur productivité et de leur compétitivité. Ce problème souvent mis en avant par les politiques reste récurrent malgré les réformes agraires entreprises et les mesures techniques (remembrement) mises en œuvre (Jouve, 2001).

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

- La première caractéristique des structures agricoles méditerranéenne est l'importance des petites exploitations (moins de 5 ha), aussi bien dans les pays de la rive Nord que dans les PSEM. Par exemple, elles représentent en Grèce 76% des exploitations sur 27% de la superficie agricole ; en Italie, 77% sur 17% ; au Maroc, 71% sur 24% ; en Turquie, 67% sur 22%.

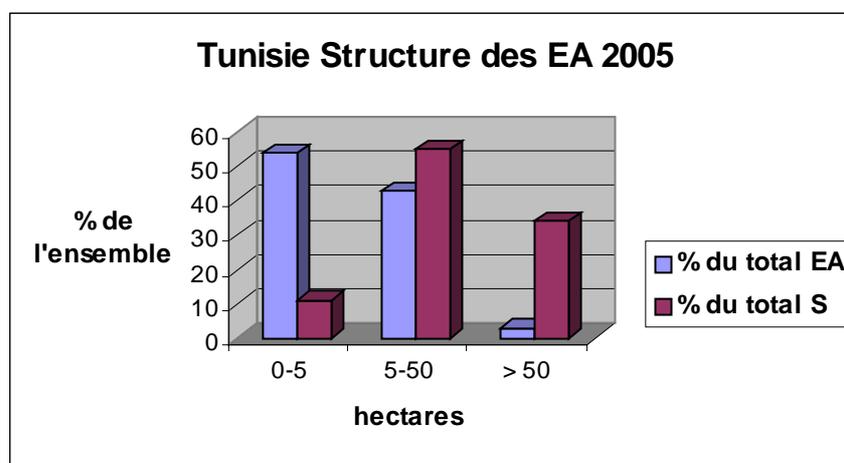
- Corrélativement, on observe une forte concentration foncière dans beaucoup de pays. Par exemple, en Italie, 2% des exploitants (ayant plus de 50 ha) cultivent 39% de la superficie agricole ; en Espagne ; 9% sur 70% ; en Tunisie, 3% sur 34% ; en Algérie, 2% sur 23% (schémas 1 et 2).

Schéma 1. Structures agricoles de l'Espagne en 2005.



Source : Médagri 2006

Schéma 2. Structures agricoles de la Tunisie en 2005.



Source : Médagri 2006

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

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

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

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

Conclusion

Pour conclure cette analyse sur l'impact des structures foncières sur la modernisation des agricultures méditerranéennes, il apparaît que la théorie de la rente foncière est pertinente pour comprendre les dynamiques agraires et le dualisme observé. En effet, toutes les approches d'économie politique (Ricardo, Marx, Walras, Von Thünen) fondent la formation des rentes agricoles sur des inégalités économiques et dans la fertilité des terres.

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

L'inégalité foncière se traduit par des structures de production agricoles duales qui constituent un obstacle à la modernisation des agricultures. Deux processus se développent de façon concomitante amplifiant ce dualisme : un morcellement des terres et une concentration foncière. Avec l'objectif discutable (en raison des échecs antérieurs) de développer un « effet modernisateur » des grandes entreprises agricoles sur les micro-exploitations pauvres, les politiques font souvent la promotion des investissements étrangers sur des terres domaniales, utilisées de façon coutumière par des populations depuis des générations (Merlet, 2009). Ce renouveau des enclaves latifundiaires augure mal de l'achèvement de la modernisation des agricultures des pays de Sud et de l'Est de la Méditerranée, intégrant les petites et très petites exploitations agricoles (environ 70% des exploitations sur un quart de la superficie agricole).

Références bibliographiques

Bessaoud O., Chassany J.-P., 2009. Histoire et économie politique des zones difficiles en Méditerranée, Actes du Colloque DELZOD, Colloque international « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles », Institut des Régions Arides / Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales, Médenine, Tunisie, 22-24 avril 2009.

Braudel F., 1979. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XV^{ème}-XVIII^{ème} siècles*. Ed. A. Colin-T2, Paris.

Coulomb P., 1994. Systèmes fonciers agricoles en Méditerranée : Cinq siècles de propriétaires sans État, cinq décennies d'État propriétaire, *Comptes-rendus de l'Académie d'Agriculture de France* ; 9, 83-98.

Elloumi M., Jouve A.-M., 2010. Hommes et productions : extraordinaire diversité des exploitations agricoles, in Atlas Mediterra. Agriculture, alimentation, pêche et mondes ruraux en Méditerranée. Paris, CIHEAM et Presses de Sciences Po, 58-63.

GRAIN, 2008. Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière, <http://www.grain.org/m/?id=213>

Hervieu B., 2009. Analyses, la Lettre de veille du CIHEAM ; 10, 1-3.

Jollivet Marcel, 2003. Comment se fait la sociologie : A propos d'une controverse en sociologie rurale, Sociétés Contemporaines n° 49-50, pp 4-61.

Jouve A.-M. éd. 2009. Transitions foncières dans les Balkans-Roumanie, Albanie, Grèce. *Options méditerranéennes*, CIHEAM ; 82.

Jouve A.-M. éd. 2001. *Terres méditerranéennes. Le morcellement, richesse ou danger ?*, Karthala-CIHEAM.

Jouve A.-M., 1998. Questions sur l'irrigation, comme instrument privilégié des politiques agricoles et alimentaires méditerranéennes, in Tiercelin J.-R. (coord) *Traité d'irrigation*, Lavoisier TEC&DOC, 737-746.

Jouve A.-M. éd, 1997. La modernisation des agricultures méditerranéennes, à la mémoire de Pierre Coulomb, *Options méditerranéennes*, CIHEAM ; A 29.

MEDAGRI, 2006. Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes, CIHEAM-IAMM, 420 p.

Merlet M., 2009. Les phénomènes d'appropriation à grande échelle des terres agricoles dans les pays du Sud et de l'Est, *Études foncières* ; 142, 6-9.

2.4.

Les changements des modes de gouvernance comme réponse à la tension sur les ressources naturelles

Mohamed Elloumi
INRAT Tunis

1. Introduction

Notre propos est de mettre en parallèle l'évolution de la pression sur les ressources naturelles et les formes de gouvernance. Notre hypothèse est la suivante : les formes de gouvernance peuvent contribuer à l'aggravation de la pression sur les ressources, donc le changement apparaît pour chercher à mieux réguler l'accès et à faire face à une tension sur les RN.

En effet, jusqu'à une date récente l'objectif des politiques était principalement la mobilisation des ressources naturelles et l'amélioration de leur accessibilité pour une plus large utilisation au service de l'économie. Par ailleurs, depuis quelques années, une politique de préservation a été progressivement mise en place, pour devenir, depuis la fin des années 1990, une orientation dominante des approches de gestion des ressources naturelles. Il s'agit de réconcilier les objectifs de préservation et ceux de valorisation et de production.

En partant de l'exemple des trois pays du Maghreb central, nous allons essayer de passer en revue l'évolution des modes de gouvernance des ressources naturelles en mettant en lumière leur statut, le rôle des différents acteurs et leurs relations entre eux et avec les pouvoirs centraux et en les replaçant dans le contexte économique, voire politique de l'époque.

2. L'évolution historique des modes de gouvernance des ressources naturelles

A l'origine la gestion des ressources naturelles était collective : eau, sol et couvert végétal. En effet depuis la période préislamique et en dehors des zones urbaines, prédominait une gestion collective des ressources qu'il s'agisse de l'eau avec ses différents usages, du couvert végétal (forêts, parcours) et du sol en dehors des zones à agriculture intensive¹.

La conquête de l'Afrique du Nord par les musulmans a introduit la notion de droit éminent sur la terre et donc la séparation entre le droit de propriété éminent du seigneur et le droit d'usage qu'il concède à ses sujets et dont il peut les dépouiller à tout moment.

Ici aussi, si ce principe reste dominant, il n'en demeure pas moins que l'importance des différentes formes de propriété va dépendre tout au long de cette période des rapports du pouvoir central avec les communautés locales, tribales ou villageoises. Ainsi à la veille de la colonisation et suite à l'affaiblissement des pouvoirs centraux dans les trois pays, on a assisté au développement de la propriété collective au détriment des terres domaniales et de la propriété privée ou melk.

¹ Sans vouloir prétendre apporter des éléments sur cette période, il faut signaler simplement que les rapports des communautés locales avec le pouvoir central vont connaître des fluctuations selon les orientations territoriales au centre et selon la capacité de contrôle de celui-ci et ses rapports avec les autorités locales.

Un processus inverse va se mettre en place suite à la colonisation qui va mettre en place un processus de domanialisation des ressources et notamment des sols afin de privilégier la propriété privée et l'accès individuel aux ressources naturelles. Cette politique qui va renforcer la privatisation sera poursuivie par les pouvoirs nationaux après les indépendances avant de laisser la place à des politiques plus libérales d'accès aux ressources naturelles.

3. La domanialisation des ressources sous l'occupation française

La période coloniale a été importante sur le plan de la gestion des ressources naturelles avec la domanialisation d'une grande partie de celle-ci. Il s'agit dans les trois pays sous occupation française et à des degrés différents de mettre en place un arsenal juridique pour contrôler l'accès aux ressources naturelles et par la même les populations rurales qui en tire leur subsistance.

La mise en place de la politique coloniale a été progressive avec une expérimentation et un transfert des résultats d'un pays à l'autre en tenant compte du contexte local. Dans ce cadre le statut de colonie de l'Algérie et l'ancienneté de celle-ci a fait que ce pays serve de laboratoire pour les deux autres.

Il faut rappeler que l'objectif de la colonisation est de contrôler les ressources naturelles pour favoriser leur exploitation par les colons et par la même occasion de contrôler les populations locale qui avait un mode vie nomade et semi-nomade et dont la reproduction dépendait en grande partie des ressources naturelles pour leur subsistance et pour celle de leur cheptel.

Le contrôle des ressources permettait alors leur affectation aux colons et par la même rendait le déplacement des populations nomades plus difficile et les poussait à la sédentarisation. Celle-ci a été par ailleurs facilitée par la mise en place d'infrastructures urbaines et pour le développement de l'agriculture (creusage de puits, construction de noyaux de centres urbains : souk, école, etc.).

La domanialisation a concerné les principales ressources et notamment les ressources en sol, à travers la confiscation des terres collectives aux tribus dans les zones pastorales, celle des ressources en eau notamment dans les zones oasiennes et enfin les forêts à travers leur domanialisation...

Si la domanialisation des ressources en eau et des ressources forestières et de certaines steppes (nappes alfatières par exemple) n'a pas posé de problèmes, c'est autour des terres collectives que le débat a été le plus vif notamment à la fois pour des raisons de sécurité et du fait de la possession par certains tributs de titre attestant la propriété collective².

La forêt a fait l'objet d'une action de domanialisation de grande envergure. Ainsi à titre d'exemple, en Tunisie les forêts du nord du pays ont été dans leur grande majorité déclarées forêts domaniales, même si leur inscription sur le registre foncier prendra du temps et rencontrer quelques oppositions.

Pour les terres agricoles et bien avant le recours à la domanialisation des terres collectives, les différentes failles du système juridique qui régissait la propriété foncière ont été exploitées. Il s'agit en premier lieu de certaines terres accordées par le bey de Tunis par exemple à de grands serviteurs de l'Etat et qui seront considérées comme étant des terres domaniales et de ce fait

² C'est à ce titre que la tribu des M'hadheba dans la Tunisie centrale a pu éviter la confiscation de ses terres dont la jouissance était reconnue par un titre et qui faisait par ailleurs l'objet d'un acte de *habous*. Par ailleurs plusieurs familles de l'aristocratie urbaine vont avoir recours à ce procédé pour mettre à l'abri leur propriété foncière et la soustraire à la spoliation de l'administration des affaires indigènes.

confisquées et attribuées à des colons³. Il s'agit aussi des *habous* publics qui furent assimilés au domaine de l'Etat, de même que les terres *Guich* au Maroc dont une partie a été confisquée au profit de la colonisation. Toutefois vu le grand appétit foncier de la colonisation et face à l'importance des terres collectives, l'accaparement de ces terres devient une nécessité pour la colonisation.

C'est dans ce cadre que les terres collectives ont donné lieu à un débat entre les tenants de leur domanialité et ceux qui reconnaissent l'appropriation à titre privatif par des communautés tribales.

Ce débat a eu lieu en premier en Algérie au milieu du 19^e siècle. En effet dans le cas de l'Algérie et dans un contexte de colonisation de peuplement, le législateur n'a pas reconnu le statut de propriétaire aux communautés et a donc affirmé le droit éminent de l'Etat sur les terres collectives, voire les autres formes de tenure foncière, afin de permettre leur mise à disposition de la colonisation.

Dans cette politique les autorités coloniales ont mis à profit le cadre juridique musulman en l'interprétant de la manière la plus restrictive en affirmant le droit éminent des beys et des deys sur la terre et un simple droit d'usufruits des collectivités locales et notamment des tribus semi-nomades des steppes. Toutefois les effets négatifs d'une telle politique de spoliation par la force de la loi a conduits à des résistances dans le camp français.

Ainsi si en Algérie l'objectif est une colonisation de peuplement qui visait à pousser la population locale en dehors des terres qu'elle exploite depuis de nombreuses générations et d'offrir ces terres à la colonisation, dans les deux autres pays (le Maroc et la Tunisie) la colonisation avait un double objectif : bien évidemment favoriser la colonisation agricole, mais aussi assurer le contrôle de la population locale à travers la sédentarisation et la mise en place d'infrastructure diverse et en évitant dans la mesure du possible les spoliations qui peuvent se traduire par des différentes formes de résistance.

Ce processus a abouti en Tunisie à la reconnaissance de la tribu comme personne morale. Elle sera dotée d'un organe exécutif : le conseil de gestion dont les membres sont élus par les chefs de familles appartenant à la dite tribu, l'exploitation de la terre collective de la tribu se fera toutefois sous le contrôle des autorités civiles ou militaires selon la région. (Ben Saad, 2002). Le même processus a eu lieu au Maroc. (Bouderbala, 1999).

Dans ce cadre, la domanialisation des autres ressources et notamment des ressources en eau et des ressources forestières va être instrumentalisée pour affirmer ce contrôle sur les populations rurales qui tirent leur subsistance de l'exploitation de ces ressources. Leur sédentarisation sera par ailleurs encourager par la construction d'une infrastructure urbaine et l'aménagement de points d'eau.

4. La colonisation : prélèvement de la terre et contrôle politique des populations nomades

Si la colonisation de peuplement en Algérie va conduire à la spoliation par la force des populations locales et à leur cantonnement, en Tunisie et au Maroc, la colonisation a surtout utiliser les faiblesse du cadre juridique de la propriété foncière, voir simplement le marché foncier et l'affaiblissement de l'aristocratie urbaine pour faciliter la pénétration de la colonisation agricole.

³ Ainsi dans la région de Sfax, plus de 160 000 ha de terres attribués par le Bey à la famille Siala qui en tirait une rente prélevés sur fellahs leur ont été confisqués et leur exploitant dépossédaient au profit de la colonisation.

Le résultat de cette période a été d'une part le renforcement de la propriété privée des terres agricoles et la domanialisation des autres ressources : eau et couvert végétal. Il est vrai que parallèlement les terres collectives qui ont perdu de leur importance sous la pression de la colonisation ont vu leur statut reconnu et renforcé, même si les communautés qui les exploitent vont le faire sous l'autorité du pouvoir central ou de ses représentants régionaux.

Le processus de contrôle des ressources naturelles a conduit à un processus plus profond qui est la sédentarisation des populations et surtout le renforcement de la propriété privée et la reconnaissance du statut des terres collectives.

En Tunisie, la domanialisation des ressources en eau a été accompagné très tôt par la création d'association d'irrigants afin d'organiser leur accès à l'eau. Ces association (ou plus exactement "syndicats d'irrigants") ont été créés principalement dans les oasis et plus tard en Tunisie centrale dans les zones d'irrigation par épandage des eaux de crue.

Ainsi en Tunisie le processus de colonisation va prendre plusieurs formes et aboutit à la constitution d'un patrimoine colonial de près de 800 000 ha sur les meilleures terres dans le nord et le centre du pays. Dans le centre et le sud du pays la période coloniale a favorisé par ailleurs la délimitation des terres collectives et a institutionnalisé leur caractère collectif avec les conseils de gestion comme organe de gestion de ces terres.

Au Maroc le même processus va se traduire par la constitution d'un secteur colonial sur une superficie de près d'un million d'hectares, pris sur les meilleures terres du pays. Mais parallèlement près de six millions d'hectares de "terres collectives" dont un million d'hectares de terres de cultures ont pu ainsi échappés au démembrement par la colonisation. (Bouderbala, 1999). En Algérie la colonisation agricole qui été une colonisation de peuplement a accaparé plus de 2,7 millions d'hectares pour environ 22 000 exploitants (Ngaïdo et al., 2003).

5. Les politiques foncières des états indépendants

L'héritage de la colonisation a marqué les paysages et les modes de gestion des ressources naturelles sur une longue période. Ainsi en Tunisie par exemple et à l'exception des zones steppiques du centre et du sud, la propriété privée a été généralisée. De même au Maroc comme le montre le tableau suivant.

Les Etats indépendants vont chacun à sa manière chercher à dépasser cet héritage et à faire de la gestion des ressources naturelle la base du développement agricole et rural.

Dans ce cadre les politiques vont être assez divergentes entre les trois pays. Avec d'une part la consolidation de la situation héritée de la période coloniale ou une remise en cause complète de celle-ci. Ces politiques vont par ailleurs se différencier selon la ressource avec des politiques plus ou moins fortes de consolidation de la domanialité.

La différence entre ces politiques prend sa source dans les choix en terme de politique de développement agricole et surtout de la place accordée à l'agriculture dans le développement économique du pays.

C'est en Tunisie que le processus de privatisation des terres va être le plus avancé. Cette politique s'intègre dans une vision centralisatrice de l'Etat et dans le cadre d'une politique de construction de l'Etat-Nation et de rapport d'allégeance de communauté locale, et notamment des tribus envers l'Etat central.

Sur un autre plan l'Etat va affirmer sa propriété sur les autres ressources en élargissant le caractère domanial des ressources en eau et en menant une politique de mise sous régime forestier des certains parcours collectifs. Dans le cadre de cette politique le code des eaux de 1975, a réaffirmé en l'étendant aux nappes souterraines de toutes sortes le caractère domanial des ressources en eau et en transformant les droits de propriété de l'eau en droit d'usage obligeant les utilisateurs à solliciter une concession à l'Etat qui fixe les priorités d'attribution et les modalités d'évolution des droits anciens.

Le résultat de ces politiques va être la consolidation de la propriété privée, même si en Tunisie le choix est fait d'éliminer les statuts traditionnels (*habous* privé et public) alors qu'au Maroc ses statuts sont maintenus.

En Algérie les réformes successives vont porter principalement sur les terres de la colonisation et leur articulation avec les terres de l'agriculture algérienne. Quatre réformes vont se succéder (1963, 1971, 1981 et 1987) pour tenter de remodeler le paysage agricole, sans pour autant réussir à faire de l'agriculture un secteur porteur pour l'économie du pays (Baci, 1999).

Tableau 1 : Evolution des modes de tenures du sol au Maroc et en Tunisie

Catégorie	Maroc ^a			Tunisie		
	Superficie en 1973/74 (ha)	Superficie en 1996 (ha)	Evolution depuis 1973/74 (%)	Superficie en 1961/62 (ha)	Superficie en 2001 (ha) ^b	Evolution depuis 1961/62 (%)
Melk	5 373 600	6 618 130	23,2	4 500 000	7 300 000 ^c	62,2
Collective	1 009 200	1 544 656	53,1	2 100 000	287 681	-86,3
Guich	31 920	58 843	84,3			
Habous	83 700	240 441	187,3	700 000	23 141	-96,7
Domaine de l'Etat	445 000	270 153	-39,3	820 000	500 000	-39,0
Régime forestier					600 000	
Total	6 943 420	8 732 223	25,8	8 120 000	8 110 822	

a. Ministère de l'Agriculture, du Développement rural, des Eaux et des Forêts, 1996

b. Source : Mares 1996, Chemak 2001, Gharbi 2002

c. La superficie des terres en *melk* est donnée à titre indicatif d'après nos calculs à partir des données avancées par Mares 1996, Chemak 2001 et Gharbi 2002.

Source : D'après Ngaido T., Elloumi M. et Boughlala M., 2003.

Par ailleurs, dans le trois pays, la mobilisation des ressources en eau va être conduite par les administrations qui les mettent à la disposition des opérateurs privés. Il en est de même des ressources forestières dont la protection est assurée par les services forestiers.

6. Le retour de la gestion collective vs la libéralisation de l'accès au RN

La mise en place des programmes d'ajustement structurel a été l'occasion de repenser le développement rural et les modes de gestion des ressources naturelles. Il s'agissait de favoriser le désengagement des pouvoirs publics de la gestion directe des ressources et d'amorcer la prise en charge de cette gestion par les acteurs privés.

Afin de justifier l'abandon de la politique interventionniste de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles, les bailleurs de fonds et à leur suite les Etats nationaux ont mis en avant l'échec relatif des projets de gestion des ressources naturelles et ont, par la suite, proposé une

nouvelle approche pour la gestion des ressources naturelles qui accorde un rôle important aux acteurs privés que ce soit à travers les communautés des ayants droit pour les ressources collectives, l'organisation des usagers ou encore par la libéralisation de l'accès aux ressources par les acteurs privés.

Ainsi progressivement a été mis en avant l'échec des projets de développement agricole et rural et les limites de la gestion étatique des ressources naturelles par l'Etat.

Dans les faits, il s'agit de dégager l'Etat de la gestion directe des ressources naturelles (eau, sol et couvert végétal) et d'associer les usagers à leur gestion. Dans ce sens et dans des situations assez particulières la gestion privative des ressources a été, elle aussi, remise en cause, comme par exemple la privatisation des parcours dans les zones arides en Tunisie et au Maroc.

Les causes avancées pour argumenter les changements proposés dans les modes de gouvernance s'appuient sur des constats portant sur l'échec de la gestion des ressources naturelles par l'Etat, sans que pour autant la supériorité de la gestion privative soit pour autant démontrée sur le terrain. Cela va se traduire par la mise en place d'un ensemble de projets souvent financés par les mêmes bailleurs de fonds (BM, FIDA, etc.) qui exigent l'adoption des approches participatives et la décentralisation de la gestion des ressources naturelles.

A. L'adoption des approches participatives et l'autonomisation des collectivités ;

Ces politiques se font parallèlement à une action coordonnée, concertée et de grande ampleur pour promouvoir une gestion privative des ressources naturelles et le recours au marché pour l'arbitrage entre les usagers et les usages.

Ainsi deux paradigmes ont progressivement été mis en place :

- Un premier paradigme qui prône la supériorité de la gestion par le privé des ressources et qui encourage la privatisation des ressources collectives dans un premier temps et de ressources domaniales dans un second temps.
- Le second paradigme met en avant une gestion collective des ressources communes, notamment dans les zones difficiles et pour les ressources qui présentent un caractère vulnérable (parcours forestier, parcours dans les zones à vocation pastorales dans les régions arides, source d'eau commune, etc. Dans cette perspective, la promotion de ce type de gestion passe par des changements en profondeur du cadre institutionnel qui régit la gestion des ressources naturelles avec une importance de plus en plus grande accordée au rôle des organisations des usagers afin de coordonner leur action.

La mise en œuvre de l'un ou de l'autre des deux paradigmes dépend à la fois de la nature de la ressource, des rapports de force au niveau local et du contexte politique.

Dans le cas de la gestion collective, cela se nécessite aussi par la promotion des approches participatives qui donnent une place importante dans la conduite du processus de développement et dans les décisions concernant la gestion des ressources naturelles aux agents eux-mêmes ou à travers des organisations qui les représentent.

Il faut remarquer toutefois que ce retour à la gestion collective par la communauté, intervient dans un contexte de dissolution du lien social qui fondait la communauté et l'émergence avec force d'acteur individuel, notamment en Tunisie et en Algérie.

De fait l'appui des projets de développement sur une prétendue communauté pose à la fois le problème de la pertinence d'une telle instance comme forme de gestion et par ailleurs la réalité même de la décentralisation du pouvoir et donc la possibilité d'une gouvernance locale des ressources naturelles.

En effet la réactivation du lien tribal pour assurer une gestion collective des ressources naturelles se heurte à la réalité de ce lien et de sa force comme élément fédérateur des ayants droits et de régulation de l'accès aux ressources naturelles.

Il y a aussi la pertinence de l'approche participative mise en place elle-même. Celle-ci est conçue comme étant une approche ouverte permettant l'implication de l'ensemble de la communauté, toutefois on s'aperçoit rapidement que la participation rencontre des limites à la fois du fait de la capacité de l'ensemble des membres d'une communauté à prendre part au débat et par ailleurs

En effet les formes de participation mises en avant ne prenant pas en compte la diversité des objectifs des acteurs qui composent la communauté et les conflits d'intérêts qui traversent celle-ci (par exemple entre agriculteurs et pasteurs, entre irrigant et non irrigants, etc.), connaissent peu de succès du fait des oppositions qu'elles rencontrent.

B. La libéralisation de l'accès aux ressources publiques par le privé.

C'est du constat de l'échec de cette approche de développement participative que des projets de développement misant sur les agents privés que vont se développer des approches qui libéralisent l'accès à des ressources qui sont considérées comme à caractère domanial (inaliénable et imprescriptible). Ainsi dans les trois pays l'encouragement de l'accès privé aux ressources naturelles va-t-il être encouragé.

Ainsi au Maroc, même si les terres collectives restent assez importantes, notamment au niveau des terres de parcours, l'appropriation privative de ces terres est encouragée de plus en plus notamment à travers le Plan Vert. Par ailleurs l'accès aux ressources en eau et par la même à la mise en valeur se libéralise permettant ainsi la mise en place par des investisseurs privés parfois en association avec des opérateurs étrangers d'exploitations intensives sur des terres collectives et avec des ressources en eau puisées dans les nappes profondes.

En Algérie, ce sont des concessions sur des zones de parcours collectifs avec des aménagements pour l'irrigation qui sont mis en place et proposé aux promoteurs privés.

En Tunisie, c'est de l'échec des projets de mise en valeur sous forme collective avec une mobilisation de la ressource par les pouvoirs publics et une réforme agraire à l'intérieur des périmètres en question que l'accès aux ressources est devenu plus libéral. Cette politique relativement récente a permis le développement d'une agriculture irriguée à base de capitaux souvent extérieur au monde rural et à la société locale. Ce choix politique se traduit à la fois par une différenciation exclusion, mais aussi souvent par une gestion minière de la ressource. Il est associé à l'encouragement de la privatisation des terres collectives sous forme de grandes exploitations (ranching).

Cette forme de libéralisation de l'accès aux ressources renforce le dualisme de l'agriculture dans les trois pays. Ainsi en Tunisie où les politiques de développement agricole et rural ont permis d'atténuer le dualisme agricole hérité de la période coloniale à travers le développement d'une agriculture familiale fortement intégrée au marché, l'option d'encourager l'accès libre aux ressources, même s'il reste soumis au contrôle de l'administration renforce le risque de rompre cet équilibre et de renforcer le dualisme.

Au Maroc, les choix contenus dans le Plan Vert peuvent aussi être interprétés comme une orientation privilégiant les entreprises agricoles et l'accès libre aux ressources naturelles et notamment les ressources en sol. Cette orientation qui risque à long terme d'accentuer le dualisme qui caractérise déjà l'agriculture marocaine.

7. Conclusion

L'analyse de l'évolution sur la longue période des modes de gestion des ressources naturelles a permis de mettre en évidence plusieurs tendances lourdes, à savoir la prédominance de la propriété privée et de l'accès privatif à certaines ressources, la dégradation assez générale des ressources dont la situation de fragilité devrait s'aggraver sous l'effet du changement climatique et enfin la difficulté de mettre en place une forme de gouvernance qui concilie entre mobilisation des ressources pour le développement économique et durabilité.

- L'importance prise par la propriété privée ;

Au terme de ce long processus on assiste dans les pays de la région à la prééminence de la propriété privée qui devient la forme dominante avec une régression générale des modes de faire valoir traditionnels et de la propriété collective. Cette tendance dépasse par ailleurs le cadre de la gestion des ressources en sol et touche de plus en plus les autres ressources (eau, forêt, parcours) même si la forme domaniale reste dominante dans certains cas (forêt et eau) et que les parcours sont largement sous le contrôle des communautés locales sous forme de ressources collectives.

- La crise des ressources naturelles ;

Cette tendance à la généralisation de la privatisation de la gestion des ressources naturelles, si elle a donné des résultats sous forme d'intensification de la production et de création d'une agriculture familiale relativement bien intégrée au marché et contribuant fortement à la couverture de la demande nationale voire à l'effort d'exportation, semble rencontrer ses limites dans les régions arides, là où les conditions naturelles constituent un obstacle difficilement franchissable à l'intensification par la mise en culture et par l'arboriculture en sec, voire par l'irrigation. Ces politiques ont alors conduit dans les trois pays à la dégradation des ressources naturelles sous l'effets des conditions naturelles contraignantes, une mobilisation excessive et une usage souvent inadéquat.

- Le recours à la collective pour une gestion durable des ressources naturelles

C'est donc face à l'échec de ces tentatives de pousser la privatisation aux limites de la résilience des systèmes et leur traduction par une dégradation qui risque d'être irréversible des sols que des formes de gestion collectives sont remises à l'ordre du jour et sont reprises par des projets de développement de grande envergure.

Ces projets se heurtent toutefois à la difficultés de mise en place d'une gouvernance locale due à la fois à des questions d'organisation sociale et d'autre part à la faible autonomisation des communautés locales qui ont depuis longtemps perdu leur réelle cohésion sociale autour du patrimoine foncier et qui restent dépendant du pouvoir politique.

En effet ce processus de reconnaissance de la prééminence de la communauté dans la gestion des ressources naturelles et dans le développement pastoral et rural se heurte d'une part à la réalité même de la tribu ou de la fraction de tribu comme organe représentatif de la communauté et comme acteur porteur d'un projet territorial de développement. En effet à la fois le fonctionnement même des communautés basé sur des allégeance de nature tribale et les formes modernes qu'elles sont appelées à endosser dans le cadre des projets de développement dans un environnement institutionnel renouvelé peuvent ne pas s'avérer compatibles et par ailleurs les autorités locales ont tout fait pour marginaliser et étendre leur tutelle à ces structures réduisant d'autant leur capacité de prise d'initiative.

En effet, il nous semble que le second obstacle est celui de la volonté des pouvoirs politiques de mettre en place une réelle décentralisation avec une dévolution de la prise de décision aux communautés locales et le transfert en parallèle des moyens financiers qui vont avec.

Dans ces conditions, la greffe institutionnelles qui cherche à insérer des formes de gestion moderne (les coopératives pastorales ou les groupes de développement) sur une assise traditionnelle (*miaad* et conseils de gestion) risque fortement de connaître un rejet du fait de la réalité de la base tribale et de sa pertinence comme forme représentative homogène des communautés locales et du fait de la faible volonté des pouvoirs politiques de mettre en place les conditions d'une réelle autonomisation de ces collectivités locales.

Références bibliographiques

Auclair L. Cardin J., 2004, La gestion d'un milieu forestier : entre intervention publique et stratégies paysannes (la Kroumiri, Tunisie), in Michel Picouet et al. (éds.) Environnement et sociétés rurales en mutation : approches alternatives, IRD Editions, pp.291-306

Bachta M.S., Elloumi m., Analyse des politiques hydrauliques en Tunisie : quelques éléments d'évaluation, in Ceña F., Elloumi M., Gallardo R., SAI B.(s/d), Les défis de la terre : l'agriculture en Espagne t en Tunisie face aux défis de la libéralisation, Cérès/Productions-IRESA, Tunis, pp. 165-180.

Baci L., 1999, Les réformes agraires en Algérie, in Cahier Options Méditerranéennes, vol. 36, pp.285-290.

Ballet J., 2007, La gestion commune des ressources naturelles : une perspective critique, Développement durable et territoires, revue en ligne, <http://developpementdurable.revues.org/>

Ben Saad Abd., 2002, Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales : la privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled Amra – Gafsa (Hautes steppes tunisiennes) Thèse de Doctorat de l'Université de Tours, Géographie, 465 p.

Ben Saad Abd., et al., 2009, La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impacts sur l'environnement, cas de la région de Tataouine, Sud tunisien, Rapport de recherche, IRA Médenine, 151 p.

Bouderbala N., 1999, Les systèmes de propriété foncière au Maghreb, le cas du Maroc, in Cahier Options Méditerranéennes, vol. 36, pp. 47-66

Jouve A.M., 2006, Les trois temps de l'eau au Maroc : l'eau du ciel, l'eau d'Etat, l'eau privée, *Confluences Méditerranée*, L'Harmattan ; 58 51-61

Nasr N., Abaab A., Lachiheb N., 2000, Partage des terres collectives et transformation des sociétés et des modes d'occupation et de gestion des espaces : les steppes du Sud-Est tunisien, *Méditerranée*, n° 3/00, pp. 2-7.

Ngaido T., Elloumi M. et Boughlala M., 2003, Institutional Enabling Environments in Maghreb Countries, paper presented at Science and technology strategies for improved agricultural productivity and food security in North Africa, North Africa Workshop, Rabat 3-5 February 2003, 13 p.

Palluault S., 2009, Le développement de l'irrigation en zone présaharienne : recompositions agroterritoriales, politiques, hydrauliques et enjeux autour de l'eau dans la Jeffara Tuniso-libyenne, Thèse de doctorat de l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 556 p.

Royaume du Maroc, Ministère de l'Agriculture, 2008, Plan Vert Maroc : Power Point de présentation du Plan Vert Maroc, avril 2008.

TROISIÈME PARTIE
ÉTUDE D'UN SYSTÈME OASIEN

3.1.

Évolution des systèmes de production oasiens dans le contexte du désengagement de l'État. Cas des oasis du grand Gabès

Abdallah BEN SAAD
Institut des Régions Arides de Medenine

Introduction

Depuis l'indépendance de la Tunisie (1956), le gouvernement tunisien a largement encouragé l'agriculture, au travers de nombreux Plans de développement économique et social dont les objectifs premiers ont toujours été d'améliorer la productivité agricole et la sécurité alimentaire du pays. Ces mesures ont essentiellement profité aux grandes régions agricoles et aux nouveaux périmètres irrigués, où les surfaces cultivables et la qualité des sols ne sont pas des facteurs limitants.

Cependant, dans le cas des oasis du Grand Gabès qui sont des oasis anciennes, le parcellaire est particulièrement morcelé et les sols ont perdu de leur fertilité. Dans les années 1970, elles ont également été confrontées à l'installation d'un important pôle chimique, qui n'a pas été sans conséquences sur l'agriculture : diminution de la ressource en eau, pollutions, fuite de la main d'œuvre agricole, urbanisation rapide.

Dans ces oasis, l'agriculture n'a donc pas pu s'intensifier d'avantage, ni profiter de la mécanisation et pendant que certaines régions voyaient leur productivité agricole augmenter, les agriculteurs de Gabès ont dû faire face à des handicaps nouveaux.

En plus de la concurrence grandissante des autres régions agricoles et des contrecoups de l'installation du pôle chimique, les agriculteurs vont subir les conséquences du Plan d'Ajustement Structurel (1986) et du Plan d'Ajustement Structurel Agricole (1987), qui vont se traduire essentiellement par une libéralisation, suivie d'une augmentation du prix des intrants, qui étaient jusqu'alors soutenus par l'Etat, ainsi que d'un recul de l'accompagnement agricole par le démantèlement de l'Office des Périmètres Irrigués.

Parallèlement, le gouvernement mise sur le développement de l'élevage bovin laitier qui va entraîner de profondes mutations dans un certain nombre d'oasis, activité dont la rentabilité est aujourd'hui remise en question avec l'explosion du prix des céréales.

Aujourd'hui, l'agglomération de Gabès est d'avantage considérée comme une région industrielle que comme une région agricole. L'oasis est pourtant considérée comme le poumon de la ville et l'image de « petit Paradis » qu'elle suscitait auparavant est encore présente dans toutes les mémoires.

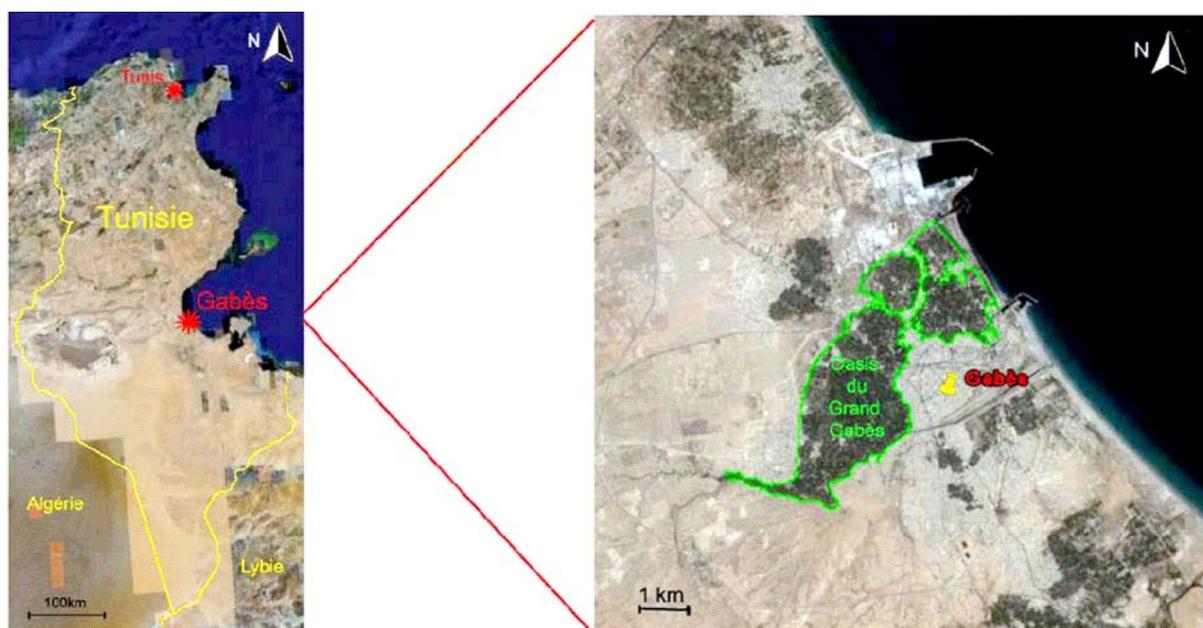
La commande passée par l'Institut des Régions Arides était l'étude des "Dynamiques du système agraire oasien dans un contexte de désengagement de l'État, pour le cas des oasis du Grand Gabès". Vingt ans après la mise en place du PAS et du PASA, il s'agit de comprendre comment a évolué le système agraire oasien des oasis du Grand Gabès et d'évaluer son état actuel.

Situation géographique

Située à l'entrée du Sud tunisien, l'oasis de Gabès fait partie d'un chapelet d'oasis maritimes longeant le Golfe de Gabès, à l'Est du pays. C'est une oasis de périphérie urbaine, qui fait partie de l'agglomération de Gabès. Elle s'enfonce de 7 km à l'intérieur des terres, suivant une orientation Nord-Est / Sud-Ouest et couvre environ 700 hectares. Elle est limitée au Sud par la ville de Gabès, à l'Ouest par la commune de Chénini-Nahal, au Nord-Est par la zone industrielle et à l'Est par la Mer Méditerranée.

Gabès, avec 116 000 habitants et Chénini-Nahal, avec 14 000 habitants sont les deux principaux pôles d'urbanisation de l'oasis (Recensement 2004). On trouve également quelques villages situés à l'intérieur de l'oasis, qui sont rattachés à une des deux communes.

L'oasis de Gabès comporte 3 oasis différentes, dont les limites sont définies par les réseaux d'irrigation qui les desservent : Jara est l'oasis la plus à l'Est, Menzel se situe au centre et Chénini se situe au Sud-Ouest de la zone. Entre le Nord de Chénini et l'Ouest de Menzel, se trouve le périmètre irrigué de Chott El Ferrick.



1. De la fin de la colonisation aux premières politiques agricoles : une organisation traditionnelle diversifiée aux ressources abondantes.

Avant l'indépendance, la quasi-totalité de la population de Gabès et de Chénini était agricole. Les agriculteurs habitaient dans les parcelles et la famille élargie cohabitait sur une même propriété. Depuis l'indépendance, une politique d'éducation a ouvert de nouvelles perspectives pour les enfants d'agriculteurs. Parallèlement, les politiques de libération de la femme appliquées dès l'indépendance ont entraîné des changements profonds dans l'organisation de la famille. Les enfants souhaitent installer leur foyer dans un logement séparé de celui des parents et chacun revendique sa part de terre. Le problème de morcellement n'a pas cessé d'augmenter jusqu'à aujourd'hui.

Jusque dans les années 60, l'eau circulait de manière abondante dans l'oasis. Des sources artésiennes situées en amont de Chénini alimentaient les 2 principaux oueds : l'oued Gabès et

l'oued Bou Allouda. Une succession de barrages permettait de partager l'eau entre les 2 oueds puis entre les oueds secondaires et des partiteurs permettaient de séparer l'eau au sein d'un réseau de canaux d'irrigation (séguias). Ces séguias assuraient l'acheminement de l'eau jusqu'à l'intérieur de la parcelle. L'Oued Gabès desservait Jara, Chott Essalem et une partie de l'oasis de Menzel, avec un débit de 330 l/s pour 500 ha. L'Oued Bou Allouda desservait Chénini, Nahal et le Nord de Menzel, avec un débit de 280 l/s pour 400 ha (Abdeaiem, 1997). La gestion de l'eau était assurée par une Association d'Intérêt Collectif (AIC). Les barrages, le réseau d'irrigation et de drainage étaient curés deux fois par an, lors de chantiers collectifs, organisés par l'AIC, où chacun devait participer, soit physiquement, soit financièrement. Les agriculteurs accédaient à l'eau assez facilement. « *On ne payait pas l'eau, celui qui voulait prenait l'eau* » (agriculteur de Chénini). Cependant cet accès à l'eau n'était pas égal partout dans l'oasis : à Chénini, le tour d'eau était espacé d'une semaine à 15 jours alors qu'à Jara, le tour d'eau était espacé de 20 à 25 jours en été. Les agriculteurs de Menzel recevaient moins d'eau que dans les autres parties de l'oasis. En effet, les agriculteurs de Chénini, étant plus proche des sources, en contrôlaient l'accès, alors que ceux de Jara, en fin de course, recevaient les excédents.

Jusqu'à cette période, le palmier dattier avait une place fondamentale dans le fonctionnement de la société oasienne. A titre d'exemple, il fallait posséder au moins un palmier pour pouvoir demander une femme en mariage. Cette importance donnée au palmier dattier repose sur plusieurs raisons. Il est avant tout la base de l'agroécosystème oasien puisqu'il crée un micro-climat favorable à la vie dans l'oasis et au développement de nombreuses cultures. Il a également été pendant longtemps une ressource alimentaire importante, car les dattes étaient séchées pour être consommées pendant l'hiver. (source : dires d'agriculteurs). Les dattes étaient consommées par les oasiens et par les dernières populations nomades qui venaient s'approvisionner dans les oasis. (ALBRIEUX et al, 1997). Cette pratique a disparu progressivement avec la sédentarisation des nomades et les changements d'habitudes alimentaires. De nombreuses variétés de palmiers étaient cultivées, dont des variétés primeur : Lemsi, Rouchti, Métata, Bouhattem et Amouri ou d'autres, plus adaptées pour la conservation, comme la variété Kenta qui était séchée pour l'hiver. Avant le séchage, les noyaux étaient enlevés, puis mis à tremper pour être ensuite distribués aux animaux. Chaque élément du palmier était utilisé : le tronc pour la structure des cabanes, les palmes pour les toits, les clôtures et les produits de l'artisanat (chapeaux, nasses, ...).

Les autres étages de l'oasis n'étaient pas pour autant négligés : chaque agriculteur produisait un peu de tout.

A Chénini, les agriculteurs cultivaient de nombreux arbres fruitiers comme les pêchers, pruniers, grenadiers, vignes, abricotiers, oliviers, figuiers, mûriers, pommiers, poiriers et même les bananiers, proche des sources, en bord d'oued et autour des maisons. Les cultures maraîchères étaient également très présentes avec la culture de tomate, de salade, d'ail, d'oignon, de courgette, de courge et de piment, ainsi que les cultures fourragères (luzerne, blé, orge, seigle) et la culture de henné et de tabac. Les fruitiers étaient surtout présents dans la partie haute dite « entre deux oueds », alors que dans d'autres parties de Chénini, le tabac ou les cultures maraîchères étaient plus développés.

A Menzel, les cultures principales étaient le tabac, le henné, les cultures maraîchères (courgette, tomate, piment, concombre, persil, ail et oignon) et la luzerne. Les arbres fruitiers comme le pêcher, le bananier (le long de l'oued et autour des maisons), et le grenadier étaient également présents sur les parcelles mais dans des proportions moindres qu'à Chénini.

A Jara, les agriculteurs produisaient essentiellement des cultures maraîchères comme la courgette, la tomate, le piment, le persil, l'ail, l'oignon et le concombre, ainsi que de la luzerne. Des arbres fruitiers, comme le grenadier, étaient également présents sur les parcelles, mais

toujours de manière moins importante qu'à Chénini, et même qu'à Menzel. La partie Est de Jara (Chott Essalem) produisait également du tabac. La culture de henné avait quant à elle une place assez faible.

L'oasis de Chénini était particulièrement réputée pour sa production de pêches, de tomates, de grenades, de dattes et de raisin qui étaient exportées vers Tunis et l'Algérie. Les grenades dites d'« entre deux oueds » sont réputées pour être les meilleures de Tunisie. Selon certains, chaque agriculteur produisait entre 500kg et 4T de grenades par récolte. C'est la coopérative de Chénini, créée en 1958 par les agriculteurs avec la collaboration de l'état, qui achetait toute la production et la revendait à Sfax et à Tunis.

Les agriculteurs possédaient également quelques moutons et chèvres à l'intérieur de la parcelle. Les troupeaux étaient regroupés le matin et emmenés pour pâturer dans la steppe située en périphérie de l'oasis. Les chèvres étaient et sont encore élevées pour la viande et pour le lait. Les moutons étaient engraisés avec de la luzerne, de fèves et de la paille auto-produites, puis la ration était complétée avec de l'orge peu de temps avant de les tuer. En 1960, certains agriculteurs possédaient déjà quelques bovins. Chacun possédait également un âne ou un mulet qui servait pour le transport et les travaux au champ. En été, les agriculteurs effectuaient un labour à l'aide d'une charrue ou d'une araire. Les agriculteurs s'entraidaient pour les travaux des champs et partageaient leurs connaissances sur les pratiques agricoles.

Depuis l'arrivée des tracteurs, l'araire et la charrue se sont raréfiées car la traction animale a été en grande partie abandonnée, sans que le tracteur soit adopté par les agriculteurs : les surfaces sont trop petites et les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants. La majorité des agriculteurs ne travaillent qu'avec la sape, car la charrue laboure à 30 cm alors que la sape permet de descendre à 50 cm voire à 70 cm (Estivin, 2000), permettant d'enfouir les adventices et d'obtenir une meilleure aération du sol. Un pré-labour peut être réalisé à l'aide d'un motoculteur ou d'une charrue à trois socs. En plus des fumiers du bétail, les déjections humaines étaient récupérées afin d'assurer le renouvellement de la fertilité.

2. Les années 60 : l'échec du modèle socialiste et premières mutations agricoles

De 1963 à 1969, l'état a mis en place un régime socialiste et a imposé la création de coopératives dans tout le pays : la coopérative de Jara a été fondée en 1963 et les agriculteurs sont alors devenus des coopérants salariés, travaillant pour la coopérative. Les agriculteurs vendaient leur production à la coopérative, puis rachetaient ce dont ils avaient besoin : la production n'était plus une production d'autosuffisance. Des asperges et une grande quantité de tomates étaient exportées.

La coopérative de Chénini, qui était très dynamique et fonctionnait de manière totalement autonome, disparaît entre 1967 et 1971 remplacé par le nouveau système de coopératives. Elle se remettra difficilement en place dans les années 70 et ne retrouvera pas la place qu'elle occupait auparavant. (Canonne, 2006,)

La coopérative de Menzel sera quant à elle créée en 1968, à la fin de la période collectiviste. Le régime socialiste est abandonné en 1969. C'est dans les années 60 qu'ont été introduits les premiers produits chimiques, qui provenaient alors de Tunis. On utilisera par la suite des produits issus des usines de Gabès. Le soufre était employé comme fongicide, et les phosphates commençaient déjà à être utilisés. L'ammonitrite ne servait alors que pour la culture du tabac. La grande majorité des Gabésiens vivait des fruits de l'agriculture. Il était alors possible de vivre convenablement avec 40 ou 50 ares (« nourriture, habits, fournitures scolaires,... »). Avec l'augmentation du coût de la vie, le double-emploi s'est multiplié, chacun travaillant pour soi,

pour pouvoir maintenir le niveau de vie de sa famille. Le tissu social commence à se défaire et les anciens observent déjà une perte des savoir-faire qui ne sont plus transmis ou échangés.

A Jara, la disponibilité de la main d'œuvre diminue à partir de la fin des années 60, où certains choisissent de partir en Europe alors que d'autres trouvent un emploi dans d'autres secteurs d'activité en Tunisie. Avant 1970, le tourisme était très développé. L'eau courante est arrivée dans les maisons en 1964-65, et la disponibilité en eau pour l'oasis a commencé à baisser, mais c'est avec l'installation du pôle industriel que le manque d'eau est devenu problématique (Pérennes, 1987).

3. Les années 70 : le choix de l'industrie au dépend de l'agriculture

A l'abandon du régime socialiste, le gouvernement prend de nouvelles orientations et Gabès est désignée pour l'implantation d'un important pôle industriel. Des forages sont creusés pour répondre aux besoins en eau du pôle chimique nouvellement créé. Peu à peu, les sources se tarissent et à partir de 1974, l'eau commence à manquer dans l'oasis. Le débit des sources est passé de 539 l/s en 1970 à 308 l/s en 1976, pour atteindre 95 l/s en 1983. (Louhichi, 1999)

Depuis l'installation du groupe chimique, le climat serait plus aride et la pluviométrie aurait diminué. L'installation du groupe chimique a également généré une pollution atmosphérique importante. Les dattes et les fleurs de grenadiers se sont mises à tomber. Les cultures maraîchères sont aussi touchées par les retombées qui brûlent les feuilles des plantes. Les dommages causés par la pollution atmosphérique sur les cultures de Jara sont particulièrement importants et ont conduit beaucoup d'agriculteurs à abandonner l'agriculture, malgré les compensations accordées par l'état.

La zone industrielle a par ailleurs fourni un grand nombre d'emplois, plus rémunérateurs que l'agriculture. Parallèlement, les départs vers Tunis, vers l'Europe et la Libye s'amplifient. La main d'œuvre agricole commence donc à diminuer fortement et son coût à augmenter. Le manque de disponibilité en main d'œuvre, comme l'abandon des parcelles a d'abord touché Menzel et Jara, plus proches de l'influence de la ville et de la zone industrielle. Les agriculteurs de Chénini étant plus éloignés sont beaucoup moins concernés. Auparavant, d'autres sources d'emploi existaient mais elles avaient une place peu importante et les Gabésiens prenaient d'avantage le temps de revenir sur leur parcelle au moment où les cultures en avaient besoin. Le départ des jeunes générations entraîne par ailleurs une véritable rupture dans la transmission des connaissances et des savoir-faire.

Avec la baisse de disponibilité en eau et en main d'œuvre, les cultures maraîchères ont fortement diminué. A la fin des années 70, les cultures maraîchères d'été ne sont plus pratiquées. La culture du tabac s'est arrêtée petit à petit avec l'accentuation de ces phénomènes. Aujourd'hui, seules certaines zones continuent encore à cultiver du tabac (Nord de Menzel et de Jara). Mais c'est l'étage intermédiaire qui est le plus touché par le manque d'eau : beaucoup de parcelles n'ayant pas reçu d'eau pendant près de 6 ans, la majorité des arbres fruitiers meurent et à partir de 1975 ils ne seront plus renouvelés. Seule la culture de grenadiers persiste à certains endroits.

Cette pénurie en eau est donc un des facteurs principaux d'abandon de l'agriculture à cette période. Certains reviendront plus tard avec l'importation des bovins.

Le henné a quant à lui connu une flambée des prix dès le début des années 70 et était, à cette période là, la culture la plus rentable (5D/kg). D'où la forte expansion de cette culture au cours de la décennie, d'autant plus que c'est une culture qui est moins sensible au manque d'eau. Cette culture nécessitant beaucoup de lumière et avec la diminution de la consommation des dattes de l'oasis, de nombreux palmiers ont été supprimés et non renouvelés.

L'abandon de l'agriculture par certains a par ailleurs permis à d'autres de s'installer : historiquement, des agriculteurs des gouvernorats limitrophes (Kébili, Gafsa et Sidi Bouzid), venaient travailler dans l'oasis de Gabès, en dehors des périodes de pollinisation et de récolte des dattes, culture dans laquelle leurs oasis d'origine s'est spécialisée. A partir des années 70, les propriétaires de Menzel ont commencé à leur louer des terres, puis à les leur vendre. Ces agriculteurs et leurs familles se sont rapidement intégrés et sont maintenant considérés comme des Gabésiens comme les autres. A Jara, qui est la partie la plus proche du pôle chimique, l'urbanisation commence à s'amplifier et à gagner sur l'oasis, en réponse à l'afflux d'ouvriers.

4. Les années 80 : un « retour de l'eau » mal adapté, développement de l'élevage bovin et plan d'ajustement structurel agricole

Pour remédier au manque d'eau, l'état construit de nouveaux forages à destination de l'irrigation de l'oasis. Le premier est celui de Ras Layoun, construit en 1978. Ces forages ne résoudreont que partiellement le problème car ils ne permettront pas de retrouver un débit équivalent à celui procuré par les sources. De plus, la surexploitation de la nappe ne permettant pas son renouvellement, son niveau descend et les forages doivent descendre de plus en plus profond. Les forages, qui étaient à l'origine artésiens, ont rapidement dû être pompés. La main d'eau est alors comprise entre 50 et 100L/s.

Un peu plus tard (1985-1988), un programme de réaménagement du système d'irrigation est engagé, avec la construction d'un réseau de *séguias* bétonnées, limitant les pertes d'eau par infiltration. Le réseau tertiaire est cependant conservé. Le projet proposait de diminuer la main d'eau à 25 L/s afin de raccourcir le tour d'eau. Cette division de l'eau n'a pas fonctionné car les *séguias* du réseau tertiaire n'ont pas été réaménagées et étaient donc trop larges pour un débit trop faible. Les pertes dues à l'infiltration ont entraîné un débit effectif au niveau de la parcelle tellement faible que le temps nécessaire à l'irrigation a considérablement augmenté, allongeant ainsi le tour d'eau à 40 jours.

Ce « retour » de l'eau a néanmoins permis la reprise de l'arboriculture (source : entretien avec S Abdedaiem). Dès cette période, l'état commence à encourager les aménagements d'économie d'eau, tels que la construction de *séguias* bétonnées. Avec le réaménagement du réseau d'irrigation, les chantiers collectifs se sont arrêtés. Actuellement, les chantiers de nettoyage des drains sont co-organisés par le CRDA et les GDA qui payent des ouvriers à la demi-journée, ce nettoyage ne permet pas un entretien suffisant des drains (au Sud-Est de Jara, la nappe est à 50cm de profondeur, contre 1m au début des années 60).

A partir des années 80, l'état encourage l'élevage bovin laitier en développant l'industrie laitière et en important des génisses de races européennes. Auparavant, le lait ne se vendait pas très bien. Les vaches étaient de race locale ou d'une race du Nord de la Tunisie, l'usinage se faisait à Sfax et restait assez artisanal. (source : coopérative Jara) Ceux qui commencent l'élevage bovin, ont soit investi leur propre capital, soit fait un prêt, qu'ils rembourseront ensuite en nature (veaux). Ceux n'ayant pas emprunté ont pu se développer plus vite. Certains habitants de Menzel possédaient déjà quelques vaches, mais l'élevage se faisait à l'intérieur des maisons. A la fin des années 70, l'élevage à l'intérieur des maisons est interdit et les quelques éleveurs bovins installent alors leur cheptel sur leurs parcelles. C'est par imitation, qu'un foyer d'élevage bovin a commencé à se développer dans l'oasis de Menzel. Par la suite, l'élevage bovin se développera à Jara, puis à Chénini mais dans des proportions moindres.

En 1984, les zones de parcours sont mises en défend afin de les protéger du surpâturage et les troupeaux collectifs disparaissent. L'élevage des petits ruminants persiste cependant. Les animaux restent pour la plupart parqués, certains sont emmenés pâturer sur les parcelles abandonnées, dans les drains ou sont laissés libres autour des habitations où ils se nourrissent

des détritiques qu'ils trouvent sur leur chemin. Les éleveurs commencent à utiliser du concentré à la fois pour les bovins que pour les ovins et remplacent leur henné par de la luzerne. Ce phénomène va ensuite s'accroître dans les années 90.

Parallèlement, les objectifs de production fixés par l'état pendant la période de pré-ajustement (1980-86) s'accompagnent d'aides en faveur des cultures maraîchères sous serre et à la création de puits privés pour développer de nouveaux périmètres irrigués à forte productivité. L'oasis subit alors la concurrence de ces nouveaux périmètres irrigués ou des oasis moins touchées par le morcellement, où la taille des parcelles permet la mécanisation des cultures et le maintien d'une main d'œuvre familiale sur l'exploitation. Les produits maraîchers de l'oasis se retrouvent en position faible sur le marché, d'autant que le problème d'accès à l'eau n'est toujours pas résolu (les puits privés sont interdits dans l'oasis).

La Tunisie adopte le Plan d'Ajustement Structurel (PAS) en 1986, puis le Plan d'Ajustement Structurel Agricole (PASA) en 1987, qui vont suivre deux lignes directrices principales : le démantèlement des offices et la mise en œuvre d'une politique de prix supprimant les subventions aux intrants et donnant un plus grand rôle au marché.

En ce qui concerne l'encadrement des agriculteurs, il s'agit du démantèlement de l'Office des Périmètres Irrigués, qui assurait l'encadrement des petits et moyens irrigants. Cet encadrement a été repris en partie par le Commissariat Régional de Développement Agricole (CRDA) et notamment par les Cellule de Rayonnement Agricole (CRA), ainsi que par l'Office de l'Élevage et des Pâturages (OEP), mais il est devenu largement insuffisant. (Abaab, 1999). Ces difficultés sont dues notamment au manque de personnel d'encadrement et à un manque de moyens. D'après l'OEP de Gabès, 2 à 3 personnes supplémentaires leur seraient nécessaires pour assurer correctement leur rôle. Concernant le CTV de Gabès (Cellule Territoriale de Vulgarisation, qui supervise les CRA d'une délégation), il n'y a, à titre d'exemple, que 3 techniciens encadrant la production végétale alors que 10 ne seraient pas suffisants (source : entretien Arrondissement Productions végétales du CRDA de Gabès) et le CRA de Chénini n'aurait pas les moyens de payer le carburant pour les déplacements de ses techniciens. (source : entretien avec un technicien du CRA de Chénini)

L'arrêt des subventions aux intrants, dont la vente a été libéralisée, a quant à elle entraîné une forte augmentation des prix des intrants, mais qui n'a pas été suivie d'une hausse des prix des productions agricoles. (Elloumi, 2006)

« Aujourd'hui, un sac d'engrais de 50kg coûte 20D, alors qu'il coûtait 8 à 9D quand ils étaient vendus par l'état. » (agriculteur de Menzel)

5. Les années 90 : l'expansion de l'élevage bovin et l'abandon de la culture du henné

Les années 90 ont surtout été marquées par l'explosion de l'élevage bovin et la forte régression de la culture de henné dans l'oasis. En effet, l'élevage bovin laitier s'est surtout amplifié à partir de 1990, avec les aides accordées à la production. C'est le secteur qui aurait le plus bénéficié des retombées du PASA. Avant 1992 le secteur laitier avait du mal à décoller.

Les encouragements sont de plusieurs sortes :

- exonération des éleveurs nationaux de la TVA sur les importations des vaches laitières de races pures, des équipements agricoles destinés à l'élevage et des semences animales ;
- révision périodique de la prime d'incitation à la collecte de lait (15 millimes en 1985, 25 en 1991, 35 en 1992, 40 en 1994)
- révision périodique des prix à la production du lait en fonction de la qualité (240 millimes en 1987 ; 340 en 1994)

- ouverture d'une ligne de crédit spécial
- instauration d'une taxe à l'importation de la poudre de lait

L'objectif d'atteindre l'autosuffisance en lait, qui était initialement proposé pour 2011, a été atteint en 1999-2000. (Brahmia, 2000)

C'est à cette période que le sorgho et l'avoine sont introduits dans l'oasis. L'augmentation de l'élevage bovin s'est accompagnée de l'abandon de la culture de henné (dont la rentabilité avait fortement diminué) au profit de la culture de luzerne. Les éleveurs ayant conservé du henné, l'ont souvent associé à la culture d'avoine.

La chute des prix du henné, qui a commencé au début des années 90, est liée à l'ouverture du marché au henné venant du Soudan, mais aussi à une baisse de la demande. Les surfaces consacrées à cette culture ont considérablement diminué. A Chénini le henné est remplacé par des cultures maraîchères, de la luzerne et certains ont replanté des arbres fruitiers, à Menzel, il s'agit essentiellement de cultures fourragères, alors qu'à Jara, les parcelles seront soit abandonnées, soit cultivées en fourrages ou en cultures maraîchères.

Depuis les années 90, le manque de main d'œuvre agricole s'est accentué et il est difficile pour les agriculteurs de trouver des ouvriers pour les gros travaux tels que le labour. Il est même difficile d'arriver à louer la terre. Nombreux sont ceux qui laissent d'autres agriculteurs travailler leurs terres sans contre partie, simplement pour que la terre ne soit pas laissée à l'abandon. Aujourd'hui encore, le désherbage et la récolte du henné sont souvent assurés par des femmes venues des autres gouvernorats.

C'est aussi la période à laquelle beaucoup de Tunisiens commencent à rentrer de l'étranger (Europe, Libye), avec un capital qui leur permet un retour à l'agriculture et un maintien de cette activité qui est peu rémunératrice. Ces retours sont plus nombreux à Chénini.

En 1992, l'oasis de Chénini est inscrite comme Patrimoine mondial de l'UNESCO. C'est à partir de cette date, que va se créer l'ASOC (Association de Sauvegarde de l'Oasis de Chénini), qui obtiendra son mandat de travail en 1995.

Sous l'impulsion de Pierre Rabhi, le premier projet lancé en 1996 sera la mise en place de la station de compostage. Depuis l'association a réalisé de nombreux projets, notamment concernant la conservation du patrimoine génétique des cultures de l'oasis. (source : ASOC) Cependant, la légitimité de cette association et son fonctionnement sont largement contestés et beaucoup d'oasiens ne se sentent pas concernés par ses activités.

En ce qui concerne l'élevage ovin, la race marocaine D'man aurait été importée en 1991 selon l'arrondissement statistique du CRDA ou en 1994 selon l'OEP : c'est une race plus prolifique mais plus exigeante que les Barbarines élevées traditionnellement. Cette race n'est pas adaptée au parcours et elle est donc vouée à rester parquée autour des habitations. (source : OEP) La race D'man n'est cependant pas généralisée. Les moutons ne sont plus laissés dans les parcelles, qui sont trop petites, car les agriculteurs (qui sont souvent double-actifs) n'ont plus le temps de les surveiller et ils représenteraient un danger pour les cultures s'ils pâturaient librement.

A cette même période, un grand nombre de vaches 75% Holstein a été importé. L'insémination est introduite et les semences sont fournies par l'état.) Depuis les vaches sont 100% Holstein. Cependant beaucoup d'éleveurs ont recours à un taureau : ils possèdent leur propre reproducteur Holstein ou utilisent celui d'un autre éleveur. Depuis 1997, l'état encourage le développement d'un noyau de race pure à partir des reproductrices déjà installées en Tunisie par une subvention de 100 à 300D à la vente de chaque génisse. (Abaab, 1999) Les agriculteurs ne semblent pas être au courant de l'existence de cette subvention.

Des prêts commencent à être accordés pour la cuniculture et des formations sont organisées par l'Union des agriculteurs. En réponse à la libéralisation de la filière, des négociants privés ont pris le relais d'une grande partie des activités des coopératives : ventes des intrants, de l'alimentation animale, collecte du lait. Aujourd'hui, les coopératives ont comme seules activités la collecte d'une partie du lait (que les agriculteurs vendent indifféremment à la coopérative ou à des centres de collecte privés), la distribution d'orge et elles possèdent une place au marché de gros pour vendre la production des adhérents qui le souhaitent. Les adhérents passant par la coopérative pour vendre leur production bénéficient d'avantages fiscaux. Les coopératives connaissent de grosses difficultés financières, malgré le changement de statut récent.

6. De 1999 à 2008 : Projet d'économie d'eau, flambée des prix de l'alimentation animale et dynamiques actuelles

En 1999, le projet APIOS (projet d'économie d'eau) est lancé dans le gouvernorat de Gabès. Il vise à réaménager les installations d'irrigation et de drainage afin de limiter les pertes en eau et améliorer la qualité du drainage. Concernant le réseau d'irrigation, cela comprend la réfection des réseaux primaires et secondaires et le bétonnage du réseau tertiaire (Kadhadhi, 2004) Les résultats de ces aménagements sont mitigés car les agriculteurs n'ont pas été concertés et l'équipe ayant réalisé le projet est passé à côté de certains paramètres importants : ils ont certes permis des économies d'eau jusqu'à la parcelle, mais le bétonnage des *séguias* a entraîné un changement dans l'équilibre de l'écosystème oasien. Auparavant, l'eau « perdue » jusqu'à la parcelle profitait aux arbres poussant à proximité, dont des arbres fruitiers exploités par les agriculteurs. Les *séguias* en terre participaient également au bon drainage des terres.

Parallèlement, l'AIC de Gabès est divisée entre les 3 oasis et prend le statut de Groupement d'Intérêt Collectif (GIC). La séparation des comptes des GIC a permis un rééquilibrage des frais de pompage. En effet, les forages de Chénini entièrement pompés entraînent des frais plus importants que ceux de Menzel et de Jara qui sont en grande partie artésiens. Le coût d'extraction est d'environ 3,7 D/h à Chenini alors qu'il est de l'ordre de 0,5 D/h dans le reste de l'oasis.

Dans la continuité du désengagement de l'état du secteur agricole, les GIC ont ensuite pris le statut de Groupement de Développement Agricole (GDA), qui leur permet d'élargir leur domaine d'action et de mettre en place des projets et des partenariats, afin de s'autofinancer. (Canonne, 2006)

Aujourd'hui, le tour d'eau atteint en été 30 à 35 jours (25 jours en hiver) à Chénini, 30 à 40 jours à Menzel, 40 jours à 2 mois (20 à 30 jours en hiver) à Jara. Certains agriculteurs parlent de 3 mois sans eau. D'après Canonne (2006), il aurait été montré que les industries captaient de l'eau sans l'autorisation de l'Etat, ce qui réduit encore la disponibilité en eau.

A Jara, ceux qui n'ont pas abandonné leur parcelle et qui comptent sur l'agriculture comme source de revenu ont construit des puits privés ou souhaiteraient le faire. Ces puits ne sont pas autorisés et sont construits en cachette par plusieurs agriculteurs qui se partagent l'eau. Notons que le nombre d'agriculteurs membres du GDA de Jara est passé de 1520 en 1985 à 800 aujourd'hui.

De ce fait, la répartition de l'eau à Chénini serait inégale et les parcelles proches des bornes d'irrigation recevraient plus d'eau que les autres. Elle indique que les rendements des parcelles maraîchères obtiendraient des rendements inférieurs de 40% à ceux des parcelles proches des bornes. Ceci pourrait s'expliquer par des vols d'eau qui sont très faciles à réaliser si la borne est située juste à côté de la parcelle. Jusqu'en 2007, le GDA de Chénini accordait d'avantage

d'eau aux maraîchers, mais nombreux étaient les agriculteurs qui en faisaient la demande et le GDA a du cesser de donner ce genre d'avantages. Par contre, des irrigations dites « de sauvetage » sont accordées dans les trois oasis. Il s'agit d'une deuxième irrigation quelques jours après le semis des cultures qui en ont besoin. Les GDA peuvent également accorder un tour d'eau sur constat, si l'état de la culture est vraiment critique.

L'apiculture, qui est une activité traditionnelle, mais peu pratiquée de l'oasis a commencé à se développer au début des années 2000. Un noyau d'apiculteurs de Chénini, travaillant avec l'ASOC, a permis à l'activité de se relancer et de se moderniser. Une association d'apiculture est actuellement en train de se monter. En 2006, M Canonne citait le chiffre de 30 apiculteurs et de 250 ruches sur l'oasis de Chénini. D'après les agriculteurs rencontrés, il y aurait également un peu d'apiculture sur les oasis de Menzel et Jara. Certains estiment que le nombre de ruches maximum que la flore de Gabès peut nourrir a été atteint.

La cuniculture est également une spéculation récente. Beaucoup d'agriculteurs se sont essayés à cet élevage, seuls quelques spécialistes ont réussi. En effet, la mortalité des lapins est très importante en été et la myxomatose pose de gros problèmes.

Aujourd'hui, l'agriculture ne permet plus de faire vivre une famille. Beaucoup d'agriculteurs sont double-actifs, retraités ou sont rapatriés d'Europe ou de Libye (et possèdent un peu de capital).

« Quand on part travailler en France, on peut revenir après 5 ou 10 ans et construire une maison. En travaillant ici, après 20 ou 25 ans, on ne peut pas construire une maison. » (agriculteur de Menzel)

L'agriculture est surtout pratiquée pour l'autoconsommation et l'oasis représente souvent un endroit de loisir où les agriculteurs viennent trouver la tranquillité et la fraîcheur. Jusqu'à il y a quelques années, les agriculteurs s'en sortant le mieux et pouvant vivre uniquement de l'agriculture étaient ceux possédant au moins 4 à 5 vaches laitières ou un troupeau d'ovins. La grande majorité des éleveurs a moins de 10 vaches et quelques-uns en ont entre 30 et 40. Mais depuis l'augmentation des prix de l'alimentation animale, la rentabilité des élevages bovins et ovins est remise en question, de nombreux petits et moyens éleveurs ont été contraints d'abandonner cette activité, et dans la plupart des cas, ils quittent l'agriculture.

D'après le Directeur de l'OEP de Gabès, l'élevage bovin aurait diminué de 7% dans le gouvernorat de Gabès entre 2006 et 2007 et la diminution des ovins serait encore plus importante. Les agriculteurs ayant des surfaces suffisantes, ont réduit la part de l'alimentation achetée au profit de l'alimentation produite.

Dans la partie Centre et Nord de Chénini (non « entre deux oueds »), les agriculteurs cultivent du henné (mais beaucoup moins qu'avant), des cultures maraîchères et de la luzerne. Dans la partie « entre deux oueds », les principales cultures sont le maraîchage d'hiver, la luzerne et le grenadier. Les agriculteurs ayant des grandes surfaces de maraîchage, ont développé des cultures précoces, qui se vendent plus cher.

L'oasis de Menzel est dominée par les cultures fourragères, mais les agriculteurs conservent en général une surface réservée au maraîchage. La culture de henné est encore présente et celle du tabac se retrouve au Nord, dans les zones où la salinité est la plus importante.

A Jara, on retrouve essentiellement du maraîchage, de la luzerne et du henné. On trouve également du tabac dans la partie Nord de Jara, dont les sols sont plus salés. Les parties Sud et Ouest de Jara sont quant à elles particulièrement touchées par l'abandon.

L'urbanisation et la pollution sont des fléaux pour l'oasis de Gabès.

En plus du problème de manque d'eau qui est systématiquement cité par les agriculteurs, d'autres problèmes menacent l'oasis.

Comme cité précédemment, l'urbanisation a gagné l'oasis depuis les années 70. Nombreux sont les agriculteurs qui, après avoir abandonné leur parcelle, la vendent ou y construisent eux-mêmes des maisons. L'oasis de Jara a ainsi été rongée par la ville durant ces quarante dernières années et beaucoup pensent que d'ici quelques années, cette oasis aura complètement disparu. Depuis peu, les constructions en dur sont interdites dans l'oasis. Cette mesure permet de freiner l'invasion de l'urbanisation à l'intérieur de l'oasis, mais n'a pas entièrement résolu le problème.

La pollution atmosphérique reste un problème préoccupant, tant pour la santé humaine que pour l'agriculture. Les dommages les plus graves (brûlures) concernent essentiellement Jara. Depuis quelques années, les chutes de résidus atmosphériques sont moins fréquentes, car des cheminées ont été installées, mais depuis le mois de mars, des fuites importantes auraient recommencé. Les agriculteurs de Jara estiment que la fréquence de ces pollutions à un même endroit est d'environ deux fois par an (voire une fois par mois d'après certains). Depuis l'installation des cheminées, les agriculteurs ne sont plus dédommagés et la pollution est aujourd'hui un sujet tabou.

7. L'agriculture remplit-elle les rôles qui lui sont attribués ?

En terme d'alimentation...

C'est un des rôles premiers que joue l'agriculture dans l'oasis. Si l'agriculture n'apporte pas un revenu suffisant pour que l'agriculteur ne vive que de cette activité, elle n'en reste pas moins un complément important en terme d'autoconsommation. Dans un grand nombre de cas, où les agriculteurs ne possèdent qu'une dizaine de tridas, c'est une agriculture de "jardinage", qui permet d'avoir ses propres légumes, pour sa famille, mais aussi pour ses amis.

Nous avons vu que les rendements obtenus sur les systèmes de culture étaient assez bons et que la diversité des espèces cultivées était importante, fournissant ainsi une alimentation variée. Par contre, en ce qui concerne les qualités nutritionnelles et gustatives des produits, les 85 agriculteurs enquêtés sont unanimes pour dire qu'elles sont fortement diminuées par l'usage d'engrais chimiques (dont l'usage s'est généralisé).

L'élevage bovin laitier est également productif, et le lait produit dans l'oasis est reconnu comme étant de bonne qualité (taux de matière grasse important). Il est d'ailleurs acheté un peu plus cher que la moyenne nationale.

L'élevage de petits ruminants est par contre assez peu productif en terme de reproduction. Même dans le cas de races prolifiques, comme la 'D'man', le taux de fécondité reste faible. Par contre, nous sommes là aussi dans un cas où l'autoconsommation est importante et où la production contribue à la diversité alimentaire de la famille.

En terme d'emploi et de création de richesse...

La majorité des systèmes de culture et d'élevage de l'oasis sont intensifs en travail. Il y a énormément de travail en ce qui concerne le labour, le désherbage et dans certains cas pour la récolte. Nous avons pu voir que l'emploi de main d'œuvre extérieure était important, mais les salaires ouvriers, et en particulier celui des femmes, sont bas. Ces systèmes ne permettent pas

de maintenir l'emploi familial sur l'exploitation, car le revenu agricole obtenu est bien souvent inférieur au salaire minimum d'un seul actif.

Les systèmes plus rémunérateurs sont ceux qui ne nécessitent pas une grande quantité de travail ou qui ne peuvent être menés que par une seule personne à la fois. Par contre, les « gros » élevages bovins (20-30 vaches laitières) sont souvent conduits par plusieurs actifs permanents (familiaux ou employés), mais comme ce sont des systèmes mécanisés, le nombre d'actifs ramenés à la surface est beaucoup plus faible. Ce sont cependant des emplois stables.

En terme d'entretien de l'environnement...

La durabilité environnementale de l'agriculture oasienne est assez critique, et ce sur plusieurs plans. Les agriculteurs manquent tout d'abord de connaissances en ce qui concerne les produits qu'ils utilisent. Les pesticides sont mal utilisés, leur usage n'est pas raisonné et les agriculteurs n'ont pas conscience de leur dangerosité. Les agriculteurs ont d'ailleurs beaucoup plus peur des effets de la pollution due au groupe chimique que de la nocivité des pesticides. De même les engrais chimiques sont utilisés dans des proportions très importantes et il y a fort à parier qu'une grande partie de ces engrais est perdue par lessivage. Les propriétés des légumineuses ne sont plus connues des agriculteurs et la luzerne (elle-même fertilisée avec de l'ammonitrate) n'est pas incluse dans les rotations.

Le deuxième point critique est la dégradation de la palmeraie. Le nombre de palmiers décapités pour le *legmi* et non renouvelés est important. Certains agriculteurs choisissent également de supprimer des palmiers de leurs parcelles, car ils font de l'ombre aux autres cultures, qui se développent – selon eux – moins bien. Par contre, un certain nombre d'agriculteurs a choisi au contraire de replanter de jeunes palmiers. Il est assez difficile de déterminer la tendance qui domine actuellement.

En terme de maintien du cadre de vie...

L'existence de l'oasis est une des conditions essentielles pour le maintien du cadre de vie de l'agglomération de Gabès. Elle est d'une part le "poumon de la ville", par le microclimat qu'elle fournit et d'autre part un lieu de repos et de sérénité. Les agriculteurs double actifs viennent y trouver un contact avec la terre et la "nature" auxquels ils sont attachés, ils y trouvent également de la fraîcheur en été et de la tranquillité. Les urbains profitent aussi de la fraîcheur de l'oasis, par des promenades ou par des moments de détente dans les cafés situés en bordure d'oasis. Cependant, ce cadre s'est fortement dégradé et les générations ayant connu la période d'abondance en eau ne retrouve pas cette impression de "petit paradis".

Conclusion

L'oasis de Gabès vit encore dans le souvenir d'une oasis luxuriante, où l'eau coulait en abondance et la production agricole permettait aux familles de vivre confortablement.

Cependant, après une quarantaine d'années de mutation de l'agglomération en région industrielle et une urbanisation croissante de la zone, le système agraire a été largement marqué par son caractère périurbain. Les agriculteurs sont souvent double actifs, certains abandonnant progressivement leur activité agricole. Le pôle industriel exerce une concurrence envers l'agriculture en ce qui concerne l'eau, la disponibilité de la main d'œuvre et a également des effets néfastes en terme de pollution atmosphérique. L'urbanisation ronge petit à petit l'espace agricole.

Après l'adoption du Plan d'Ajustement Structurel Agricole en 1987, les prix des intrants ont augmenté progressivement, alors que les prix de vente des produits agricoles n'ont pas suivi. La marge des agriculteurs s'est donc réduite petit à petit, aggravant encore leur situation. La seule activité agricole ayant bénéficié des retombées positives du PASA est l'élevage bovin laitier, qui s'est très vite développé et a permis à certains agriculteurs de s'enrichir. On observe aujourd'hui la situation inverse, à savoir qu'avec l'augmentation du prix de l'alimentation animale, cette activité est beaucoup moins rémunératrice et que beaucoup d'éleveurs se sont arrêtés.

Si l'on exclut le prélèvement du jus de palme, activité particulièrement rémunératrice, les agriculteurs dont la situation est à peu près stable et dont les revenus sont suffisants sont ceux exploitant des surfaces au moins supérieures à la moyenne officielle dans l'oasis (0,3 ha), et dont les activités sont suffisamment diversifiées pour compenser les aléas des prix. Ces agriculteurs sont peu nombreux. La majorité des agriculteurs sont en effet des doubles actifs, des retraités d'autres secteurs d'activité ou des émigrants revenus avec du capital.

Parallèlement, l'usage des engrais chimiques et des pesticides s'est généralisé, une partie des savoirs traditionnels se sont perdus et le suivi des agriculteurs par les structures d'encadrement est actuellement insuffisant. Les agriculteurs manquent donc de connaissances agronomiques, ce qui entraîne une mauvaise maîtrise de l'usage des intrants et limite l'optimisation de la production.

Gabès est aujourd'hui plus reconnue pour ses industries que pour son oasis, laissant derrière elle son agriculture traditionnelle et la qualité de vie qu'elle apporte. Cette agriculture tend à devenir une agriculture d'autoconsommation et de jardinage pour des urbains voulant garder un contact avec la terre. Il semblerait pourtant que les jeunes générations reviennent depuis peu dans le secteur agricole. Il reste à savoir si ces agriculteurs parviendront à surmonter toutes les contraintes qui s'opposent à l'agriculture de l'oasis.

Bibliographie

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 sciences biologiques appliquées, section agronomie, Faculté Landbouwkundige en ogepaste biologische Wetenschappen-Belgique, 342 pages

ABDEDAEIM S., (1997) : *La gestion de l'eau et son impact sur la dynamique des systèmes de production dans les oasis littorales du sud tunisien. Cas de l'oasis de Gabès*, mémoire d'ingénieur des techniques agricoles des régions chaudes, CNEARC, Montpellier, 90 p.

ALBRIEUX N., LUONG A. et MEGEVAND C. (1997) : *Diagnostic agro-économique de l'oasis de Gabès*, IRA, CIHEAM, mémoire d'ingénieur en sciences agronomiques, INAPG, Paris-Grignon, 67p.

ALLARANGAYE D. et al. (1998) : *Analyse du système d'encadrement agricole des oasis de Gabès (Tunisie)*, CIRAD-IRA, Série Documents de Travail n°75

BRAHMIA et al. (2000) : *“Les politiques d'appui au développement de la filière lait en Tunisie”*, in *Les Filières Lait en méditerranée : Enjeux pour un futur durable*, EAAP – CIHEAM – FAO , EAAP Publication n°99, 2003

CANONNE M. (2006) : *Etude des sites de Chénini, Kettana et Ksar Hallouf dans le cadre du Projet d'Initiative de Sauvegarde du Patrimoine des Oasis du sud tunisien*, CARIASOC, Mémoire de césure, ENSAIA, Nancy, 134p.

DUFUMIER M. (1996) : *Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise*, CTAKarthala, Paris, p. 83

ELLOUMI M. (2006) : *L'agriculture tunisienne dans un contexte de libéralisation*, In : Région et Développement n° 23-2006, INRAT Tunis, p. 130-160

ESTIVIN A.-E., (2000) : *Itinéraires techniques des cultures maraîchères en milieu oasien (Oasis de Gabès, Tunisie)*, IRA, mémoire de master, ENITAC, Lempdes, 42p.

PUARD F., 2008 : Diagnostic agraire de l'oasis du grand Gabès-Tunisie. Cas d'une oasis littorale péri-urbaine menacée, vestige d'un passé luxuriant et prospère. Projet de fin d'étude pour l'obtention du diplôme d'Agronomie tropicale de l'IRC/Sup Agro de Montpellier, Octobre 2008, 114 pages

KADHKADHI K. (2004) : *Contribution à l'évaluation d'impact des aménagements hydrauliques dans les oasis littorales : Cas du projet "APIOS" dans l'oasis de Chénini-Gabès*, INAT, Mémoire de mastere, Université du 7 novembre, Carthage, 80p.

LOUHICHI K., (1999) : *L'amélioration de l'efficience de l'irrigation pour une économie d'eau : cas d'un périmètre irrigué en Tunisie*, CIHEAM-IAMM, 57 p.

PÉRENNÈS J.-J. (1987) : *L'eau et les hommes au Maghreb – Contribution à une politique de l'eau en Méditerranée*, KARTHALA et ORSTOM, 646 p.

POUGET M. (1964) : Etude pédologique des oasis de Gabès – Echelle 1/5.000° ; ORSTOM Service pédologique – Tunis n°274

3.2.

Interdépendance entre gestion du foncier et problèmes environnementaux : étude de cas oasien à Gabès

Document de travail préparatoire aux Travaux pratiques

Jean Christophe PAOLI, Yuji KATO
INRA – SAD Lrde Corte

1. Problématique générale de l'oasis de Gabès

L'Oasis de Gabès, en Tunisie, est bordé à l'est par la mer du golfe de Syrte et à l'ouest par la steppe pré-saharienne. Il est placé au centre de la plaine côtière dite de la Jeffara, qui est aussi la voie de circulation terrestre des hommes et des marchandises entre la Tunisie et la Libye, et au-delà, entre le Maghreb et l'Orient. Alors qu'il est placé dans un milieu très sec (180 mm de pluie en moyenne annuelle), l'oasis de Gabès a été irrigué par deux oueds qui lui ont permis de développer une agriculture très intensive et de nourrir une population nombreuse.

Depuis 25 ans, ces oueds se sont taris. De commerçante et agricole qu'elle était, la cité de Gabès est devenue industrielle et administrative. Sa population est passée de 40 000 habitants en 1970 à plus de 120 000, agglomération comprise, aujourd'hui, et la surface agricole contenue dans l'oasis est passée d'environ 1000 hectares à moins de 700. L'oasis, autrefois entouré par la steppe, est maintenant entouré au sud et au sud-ouest par la ville, au nord par les activités industrielles (basées sur la transformation du minerai de phosphate en provenance du bassin minier de Gafsa), et les habitations grignotent une bonne part de sa façade maritime.

Il ne fait aucun doute pour les habitants de Gabès et en particulier pour ses agriculteurs interrogés à ce sujet, que les malheurs de l'agriculture oasienne de Gabès proviennent du développement de l'industrie qui en premier lieu a pompé l'eau de la nappe d'eau de la Jeffara et a tari les sources. De fait l'installation et la mise en œuvre progressive des installations du Groupe Chimique Tunisien, depuis le début des années soixante-dix, correspondent très exactement avec la baisse du débit des sources qui alimentaient les oueds, et son plein fonctionnement, au début des années quatre-vingt, correspond à leur tarissement définitif.

En deuxième lieu, habitants et agriculteurs se plaignent très ouvertement lorsqu'ils s'adressent au chercheur, de la pollution émanant des industries, nocive disent-ils pour les plantes et pour les hommes. De fait encore, toute personne résidente à Gabès peut voir, et sentir par temps calme ou vent contraire, la fumée à relent souffré des usines du Groupe lorsqu'elle s'abat sur le centre ville.

GABES - SITUATION



Carte 1. Situation de Gabès et de la zone des oasis littorals (Arad)



Photo 1. La zone industrielle vue de la plage de Gabès (photo : A. Bruins)

Comme si cela ne suffisait pas, l'autre grand mal dénoncé par les Gabésiens, indirectement lié au développement industriel, est le développement de la ville sur les terres anciennement

cultivées, et la mise en friche artificielle de la part de certains propriétaires désireux de construire.

Malgré cette remise en cause généralisée, à priori fortement conflictuelle, ville, oasis, agriculteurs et industries cohabitent, sans heurts apparents, depuis plus de trente ans.

2. Oasis : définition générale ; le cycle de l'eau dans le Sahara septentrional

Qu'est-ce qu'un oasis ? Il y a une différence entre l'acception du dictionnaire « endroit du désert qui présente de la végétation grâce à un point d'eau » (le Robert 1 ed. 1993) et la définition qu'en donne le géographe Tunisien Abd El Fattah « espace irrigué où l'irrigation est indispensable et où les systèmes de production sont hautement productifs avec présence de palmier dattier » (1997 p. 29).

La première définition a l'avantage de souligner le coté exceptionnel mais éventuellement naturel du phénomène, le second au contraire la présence et l'action de l'homme pour faire pousser, entre autres, le palmier dattier.

Il y a en effet une grande variété de types d'oasis, y compris des oasis où l'on ne trouve pas de palmier. Mais au fond tout ce qui commande la forme et le type des oasis, c'est l'accès à l'eau qui est bien, elle, une ressource naturelle. Rappelons quand même que le terme « point d'eau » en français courant, peut tout aussi bien désigner une source ou un lac, donc des formations aquifères naturelles ... qu'un robinet ! Il reste donc une forte ambiguïté dans la définition, en fonction de la forme de mobilisation de l'eau. Qu'est ce qu'on appelle un oasis ? Est-ce un endroit dans le désert où il a beaucoup d'eau au point que l'on y trouve une végétation naturelle, et où l'on peut cultiver ? Ou est-ce un endroit où on mobilise de l'eau pour faire pousser des palmiers (qui consomment par an plus de 20 000 m³ d'eau en condition irriguée!) dans le désert ?

Il n'en reste pas moins que la présence de l'eau en relative abondance dans certaines parties du Sahara est une chose surprenante. C'est en effet un espace où il pleut seulement 51 mm en moyenne dans la seule partie nord occidentale (Algérie, Tunisie, Libye), avec une moyenne allant de presque 0 à 300 mm sur les bords montagneux du nord-ouest de l'Algérie ou l'est libyen.

Cette quantité d'eau représente 52 milliards de mètres cubes de précipitations, dont moins de 1 % s'infiltrent dans les couches géologiques profondes (jusqu'à plus de 1000 m) et vont se « coincer » entre des couches géologiques imperméables du crétacé (nappe dite Continentale Intercalaire) ou du tertiaire (nappe du Complexe Terminal). Ces masses d'eau « coincées » ont un volume total de 30 000 milliards de m³ (données du programme SASS de l'Observatoire du Sahara et du Sahel –OSS-).

Ceci revient à dire que chaque année, les nappes se rechargent à hauteur de 1 Milliard de m³, ou en d'autres termes, qu'elles se rechargent en 30 000 ans. Ces nappes s'écoulent grossièrement d'ouest en est, et remontent « naturellement » vers la région de chotts (centre nord-est du Sahara, qui déborde sur la Tunisie) en ce qui concerne les nappes supérieures et, pour ce qui concerne les nappes inférieures vers l'exutoire du golfe de Gabès et du bassin de Syrte à l'est, à l'ouest vers les Foggara du Gourara (Algérie).

A l'heure actuelle, d'après l'OSS, pour une recharge de 1 milliard de m³, les prélèvements sont de l'ordre de 2, 5 milliards de m³. En continuant à ce simple niveau, il y a un fort risque de disparition de l'artésianisme dans tout le bassin, d'alimentation de la nappe en eau salée par les chotts, et de baisse voire d'interruption de l'alimentation de la nappe secondaire comme celle de la Jeffara.

En résumé, les oasis traditionnels du sud tunisiens doivent leur présence à une nappe saharienne d'eau immense et lente à se recharger, et qui tend même à se décharger actuellement en raison des pompages.

3. L'oasis de Gabès : un agro-écosystème en crise

L'agriculture ancienne des oasis littorales

Les oasis littorales du sud tunisien (appelés encore zone de l'Arad, voire carte 1), en particulier, devaient donc leur existence à leur situation bien particulière, à la fois à très basse altitude et complètement à l'Est du vaste complexe de nappes d'eau dites du « Sahara Occidental », qui s'étend de la Mauritanie jusqu'en Libye. Cette masse d'eau profonde, emmagasinée sous pression, alimente par un jeu de failles une nappe souterraine relativement superficielle (50 – 200 mètres) dite de la Jeffara, qui court tout le long de la côte du sud tunisien, depuis Sfax jusqu'à la frontière libyenne. Emprisonnée sous une couche calcaire, cette eau sous pression remonte (ou plutôt remontait) par artésianisme par les failles et interstices naturels rencontrés dans cette couche : en aval de l'oasis de Gabès précisément, et dans tous les oasis disséminés le long de la côte, des sources jaillissaient et servaient à irriguer les cultures sous palmeraies.

Les sources de l'oasis de Gabès proprement dites étaient les plus importantes (environ 600 litres par seconde réparties en deux rivières) de la région et permettaient d'irriguer au début des années soixante un oasis de 1200 hectares¹ (selon Orgels, 1968).

L'irrigation pratiquée dans l'oasis, jusqu'à ce jour, est l'irrigation par submersion des parcelles. Pour procéder à cette submersion, il fallait, jusqu'au début des années soixante-dix où le débit de l'Oued Gabès était de 600 litres/seconde, que le cours d'eau soit subdivisé, ce qui était pratiqué au moyen de partiteurs (barrages) plusieurs fois de suite jusqu'à arriver à une « main d'eau » de 40 à 60 litres/s . Cette main était le débit nécessaire et suffisant à chaque agriculteur pour effectuer l'irrigation par submersion de ses parcelles

¹ Bechraoui donne 1080 hectares. On considère de nos jours que les surfaces irriguées à l'intérieur de cet oasis ne sont plus que de 700 hectares, mais encore une partie de celles-ci sont en fait abandonnées.



Photo 2. Pointe ouest de l'oasis, ancienne zone des sources de l'oued Gabès, aujourd'hui asséchées (photo C. Napoleone).



Photo 3. Vue archétypique de la culture à trois étages (ici tabac, grenadier palmier) dans la région de Gabès (oasis de Teboulbou) (Photo : A. Bruins)

L'unité de base du paysage agricole de l'oasis était (et est toujours dans une large mesure) une parcelle (« habla ») de forme en général rectangulaire entourée de palmiers (exploités pour leurs dattes et secondairement leur sève appelée « laghmi » ou encore leurs palmes). La

parcelle, d'une dimension proche de 1000 m² est elle-même subdivisée en planches de 2 à 2,5 mètres de large sur une trentaine de mètres de long (« trida »), délimitées sur leur pourtour par une butte en terre de 25 cm de haut, qui sont remplies d'eau à chaque arrosage (voir photo 5).

Les principales cultures pratiquées, étaient des cultures vivrières et fourragères, ainsi que des cultures de rentes comme le henné et du tabac. Les arbres, très présents (grenadiers, figuiers, vignes) étaient limités aux pourtours des planches, à proximité des palmiers. Dans le passé, cultures céréalières et élevage sur parcours pratiqués à l'extérieur de l'oasis complétaient le système agraire. Au total la population nourrie par unité de surface d'oasis était très élevée : 1200 hab/km² en général selon Orgels (op. cité) et 2500 hab/km² à Gabès même. Cette ville et ses environs comptaient 50 000 habitants à la fin des années soixante, alors qu'un tiers de ses habitants était directement occupé par l'agriculture (Bechraoui op cité, Hayder 1986). Une partie importante de la production était alors exportée (henné et légumes vers les villes du nord).

Les droits d'eaux anciens étaient réglés, du moins à Gabès, dans le cadre d'un tour d'eau collectif, c'est-à-dire un temps d'arrosage attribué successivement à chaque zone (qui correspondait à une rigole principale). La durée de ce tour d'eau, qui était réglée selon des arrangements anciens, variait selon les zones de 15 jours à 3 semaines, signe que les zones étaient inégalement dotées. De façon générale la zone ouest de l'oasis, à la fois plus proche des sources et plus anciennement mise en valeur était mieux arrosée que la zone est.

Du point de vue de l'organisation du travail, la structure agricole de base était certes de petite taille (rarement plus d'un hectare) mais exploitée en colonat partiaire, dont le métayer était appelé localement « charik » soit « associé ».

La « crise » du système ancien : une crise multiforme

De façon générale, l'agriculture de Gabès a été bousculée par toute une série de facteurs qui l'ont complètement transformée. Ces facteurs sont le manque d'eau qui a conduit à un rallongement de tours, le manque de main-d'œuvre qui entraîné une disparition du colonat, remplacé par l'exploitation directe ou la location, et un grignotage des terres par l'urbanisation.

Depuis le début des années quatre-vingts, les sources se sont complètement tarées, et des pompes ont été mis en place pour fournir de l'eau aux agriculteurs. En même temps, le réseau des « seguias » (rigoles d'arrosage) principales a été abandonné pour être remplacé par des canalisations tubées, puis le réseau des « seguias » secondaires a été remplacé par un réseau de canalisation à ciel ouvert en ciment.

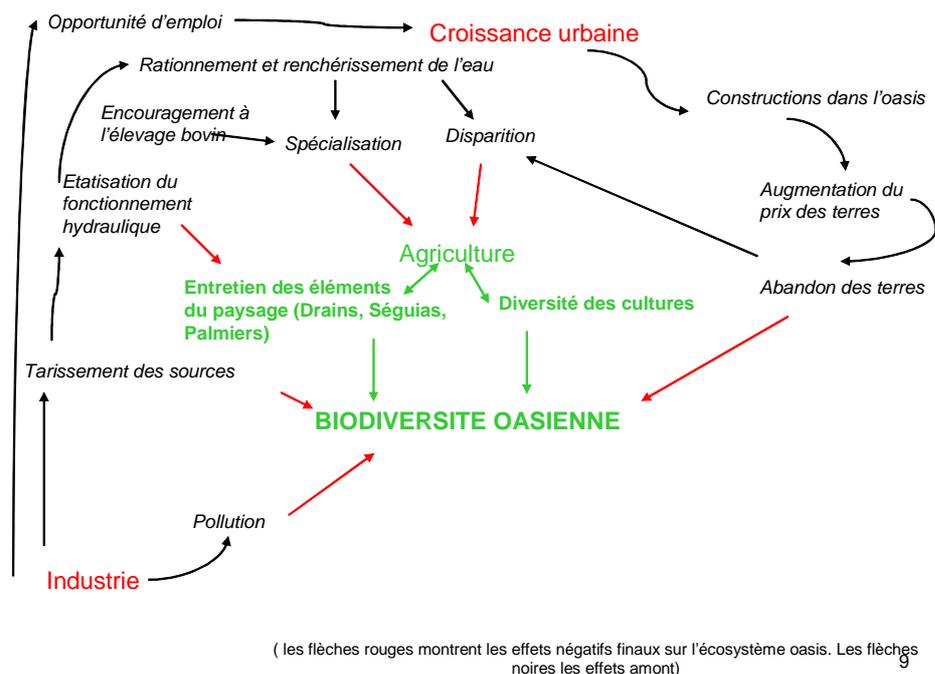


Schéma 1. la crise multiforme de l'agrosystème oasien.

La gestion du réseau d'irrigation a été dévolue à trois associations appelées GDA (alors que dans le système ancien les eaux de l'oued étaient gérées par une seule association traditionnelle dirigée par les notables) qui gèrent les pompages et le réseau lui revenant (voir encadré «Gestion de l'eau en Tunisie» à la fin de ce document). Elles sont théoriquement indépendantes mais en fait très dépendantes des services de l'Etat. Naturellement, l'irrigation est devenue payante pour les agriculteurs. Leur contribution (calculée sur la base de l'heure d'arrosage réelle et/ou par surface) est perçue directement par les GDA.

Malgré toutes ces innovations, il est incontestable que le tour d'eau s'est allongé (il n'est inférieur nulle part à 30 jours en été) tandis que la main d'eau a été diminué au mieux à 25 l/s). Pourtant les services de l'Etat soutiennent que la quantité d'eau théoriquement disponible pour les agriculteurs n'est pas inférieure actuellement par rapport à ce qu'elle était du temps où l'Oued Gabès coulait : environ 0,6l/ hectare cultivé/seconde.

Compte tenu de cette relative pénurie d'eau, mais peut-être pas seulement à cause d'elle, les tendances récentes (depuis 30 ans) de l'agriculture de l'oasis ont été, pêle-mêle :

- Le développement de l'élevage bovin laitier (en grande partie hors sol) et des cultures de luzerne
- La spécialisation de certaines exploitations en maraîchage (surtout dans les zones où les agriculteurs disposent de pompages indépendants secondaires, pourtant interdits)
- Le développement de cultures de rente telle que le henné (aujourd'hui en crise)
- Le maintien d'une proportion importante de doubles actifs.
- L'apparition d'exploitation en location
- Un abandon pur et simple de certaines parcelles (certainement supérieur à 10 % du total)



Photo 5. Oasis de Gabès : Canalisations secondaires en béton de construction récente (Photo C. Thenail)



Photo 6. Oasis de Gabès : secteur nord-est, irrigation des parcelles. Deuxième plan : raréfaction des palmiers et mitage urbain (Photo : C. Thenail)

4. Les périmètres irrigués organisés ou « nouveaux oasis » : problématique générale d'une « nouvelle agriculture » dans le sud tunisien.

Les tendances propres à l'agriculture d'oasis de Gabès (qui sont certainement assez ressemblantes avec ce que l'on peut observer dans les autres oasis traditionnels du sud de la Tunisie) diffèrent profondément avec ce qui se passe dans les périmètres du sud tunisien irrigués récemment (disons, depuis 50 ans), qui ont été conquis sur la steppe après privatisation.

Dans ces périmètres irrigués nouveaux, la tendance est plutôt à l'agrandissement d'exploitation spécialisée, selon les zones en palmier dattiers, maraîchage ou arboriculture.

Organisées autour de forages publics ou privés encadrés par l'Etat, ces cultures nouvelles ont ainsi donné naissance à de véritables nouveaux oasis qui sont parfois difficiles à discerner à première vue des oasis traditionnels. Ces nouveaux oasis sont basés sur le palmier dattier, très souvent en monoculture ou culture dominante, partout là où les conditions climatiques permettent la culture du palmier de la variété « Deglet Nour », c'est-à-dire loin de la mer.

Ainsi la zone sud ouest de la Tunisie a vu se développer, depuis la période coloniale et plus encore après l'indépendance un paysage de nouveaux oasis, en fait des palmeraies de Deglet Nour, qui s'étalent à côté des oasis traditionnelles, et souvent à leur dépend. Ces oasis se retrouvent surtout sur le pourtour du Chott el Jerid (voir carte 1 : régions de Tozeur et Nefta à l'ouest, dans la région dite du *Jerid* ; Kebili et Douz au sud du Chott, zone dite du *Nefzaoua* où l'artésianisme est le plus fort). Elles exploitent pour l'essentiel les eaux de la nappe du « complexe terminal » qui est affleurante en de nombreux points de ces deux régions (A. Kassab, 1980, pp 391-412).

La multiplication des forages a eu pour première conséquence de baisser l'artésianisme local, à commencer par celui qui alimentait les sources et oueds traditionnels (ibid) entraînant un manque d'eau dans les oasis traditionnels. A cela l'Etat a répondu par une politique de forage profond pour alimenter les oasis anciens et a continué d'encourager les extensions de monoculture de palmiers, source essentielle de devises pour le pays. Il est vrai que cette culture est rémunératrice, y compris lorsqu'elle est pratiquée dans le cadre de la petite agriculture familiale. C'est d'ailleurs l'initiative privée des petits paysans qui alimente en partie les nouvelles plantations qui ont toujours lieu dans le Nefzaoua.

Dans la région de l'Arad où la culture du Deglet Nour n'est pas permise par les conditions climatiques, le palmier est beaucoup plus discret dans ces nouveaux oasis qui du coup prennent à première vue un aspect plus classique de périmètre irrigué méditerranéen, où domine la strate arborée (oliviers et grenadiers) et les cultures fourragères.

Ces oasis nouveaux sont par ailleurs limités en surface dans l'Arad et se retrouvent à l'ouest de Gabès (Chenchou) et au sud (Mareth), et souvent immédiatement à côté des oasis traditionnels : Chott el Ferik sur la frange nord de l'oasis de Gabès et une partie de l'oasis de Teboulbou. Dans cette zone de l'Arad les oasis traditionnels seraient néanmoins plus étendus que les oasis « nouveaux » (7000 hectares d'oasis en tout entre anciens et nouveaux).

A ces périmètres irrigués organisés (qu'ils soient traditionnels ou récents) doivent toutefois s'ajouter des périmètres irrigués privés, en général associés au développement du maraîchage. Ces périmètres privés sont soit encouragés par l'Etat par le biais de subventions aux exploitations (dans le cas où le forage profond a été autorisé) soit complètement laissés à l'initiative privé.

5. L'urbanisation à Gabès : scénario d'évolution pour l'oasis (élaboration cartes : Yuji Kato)

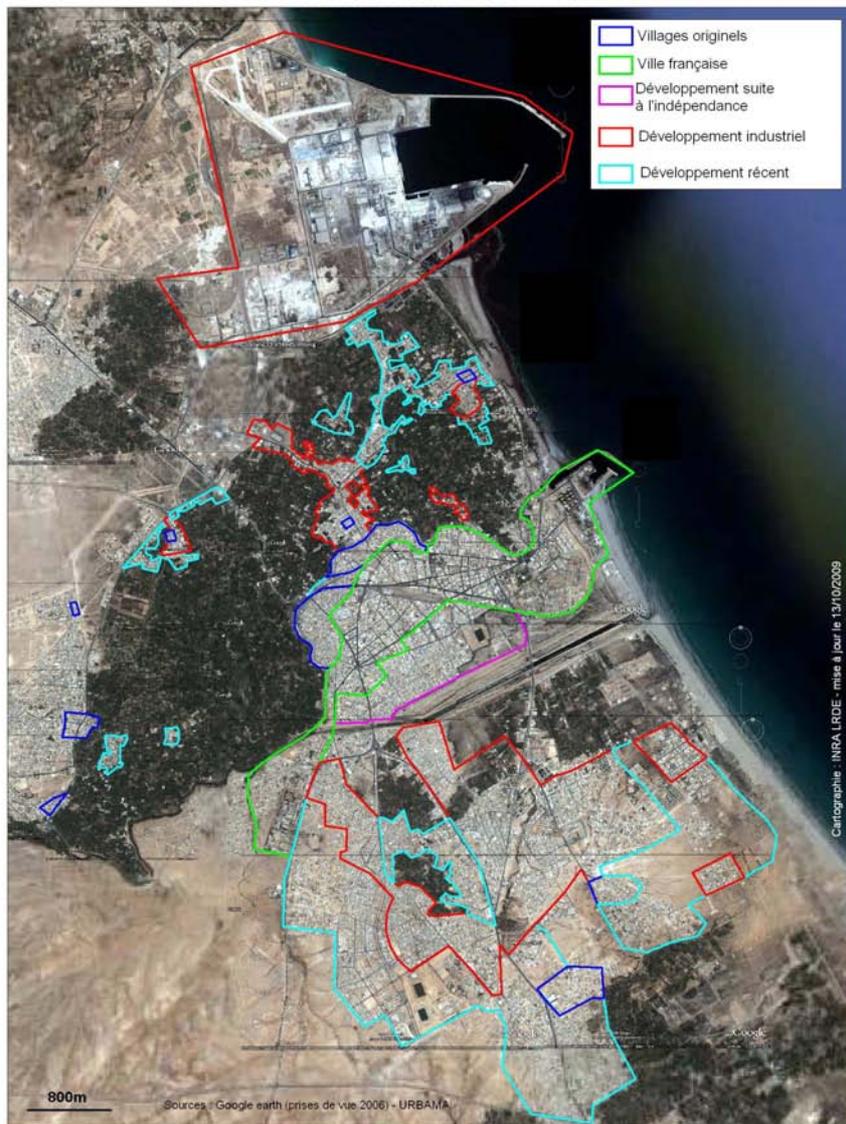
L'organisation de la ville : encerclement et pénétration de l'oasis.

Sur la base d'une photographie satellitaire récente (GoogleEarth, cliché 2006) nous avons reporté les phases successives d'extension spatiale de la ville. Les sources utilisées sont de seconde main (Faivre-Dupagré pour l'implantation humaine ancienne à l'intérieur de l'oasis, Bechraoui pour le début des années 70, Haider et surtout le Collectif Urbama pour les années 1980, par déduction de la photo Google pour la période récente).

Réserve faite des erreurs que nous avons pu faire, nous avons distingué 5 zonages correspondant à 5 périodes d'urbanisation:

- les implantations traditionnelles (villages et hameaux) autour et à l'intérieur de l'oasis de Gabès.
- L'extension de la ville à la fin de la période française (on remarquera que l'extension remarquable de cette époque est due en grande partie au fait que la ville était un important centre militaire).
- Les extensions d'après l'indépendance
- L'extension très importante de la période d'industrialisation (avec la zone industrielle et le Groupe Chimique Tunisien au nord, entre Gabès et Ganouch et les nouveaux quartiers d'habitation, au sud) entre 1970 et 1985
- La non moins importante extension des années 1990 et 2000, qui prend deux directions : 1. au sud (zone de Teboulbou et Mtorech) et sud-ouest une construction résidentielle de classes aisées ; 2. dans l'oasis lui-même.

LES ETAPES DE L'URBANISATION A GABES



Carte 2 : les étapes de l'extension urbaine (le triangle sombre est l'oasis proprement dit)

Quelques scénarios pour une évolution future

Compte tenu de cette évolution historique de l'urbanisme autour et surtout dans l'oasis, il est possible de faire quelques projections du risque d'urbanisation à l'intérieur de l'oasis. Ce risque a été calculé et présenté ici de façon très exploratoire à titre d'exemple de ce qui pourra être développé par la suite.

Scenario 1

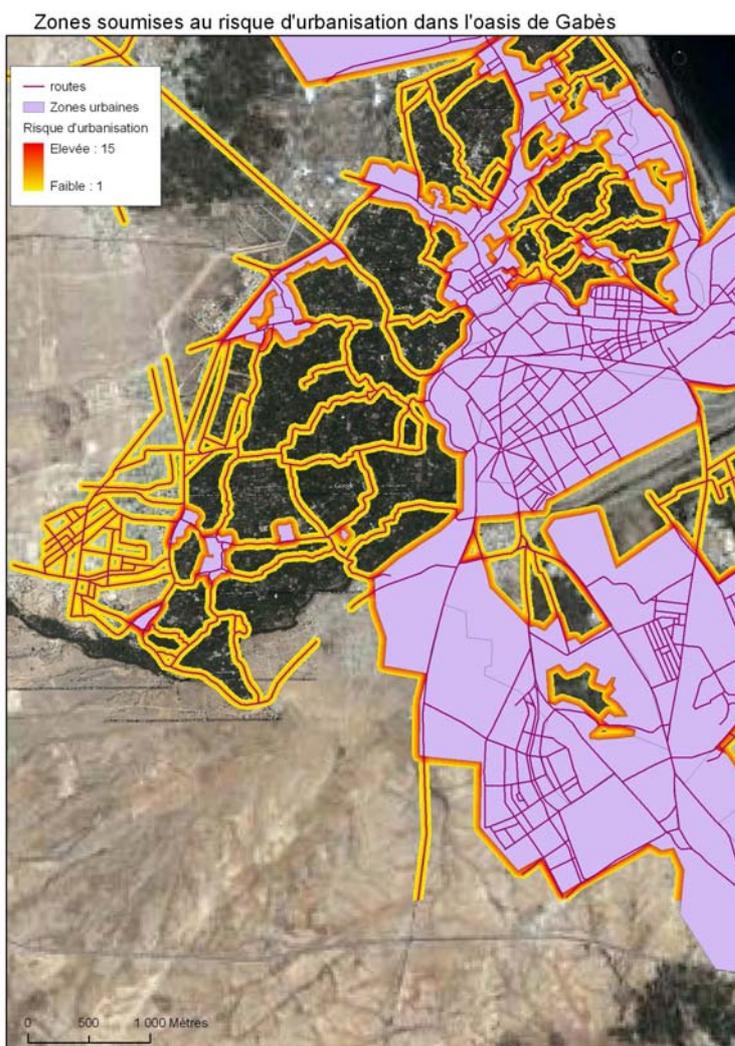
Une première carte de risque d'urbanisation est élaborée à partir de deux paramètres : la distance à l'urbain déjà existant d'une part, la distance au réseau routier d'autre part.

Pour la distance aux zones déjà urbanisées, des valeurs de 1 à 5 ont été attribuées en fonction de cette distance, 5 correspondant à un risque important d'urbanisation. Ce calcul a été effectué sur une zone de 60 mètres autour des zones urbanisées.

Le même procédé a été appliqué pour évaluer le risque lié au réseau routier. C'est une distance de 40 mètres qui a été choisie comme limite d'influence de ce risque.

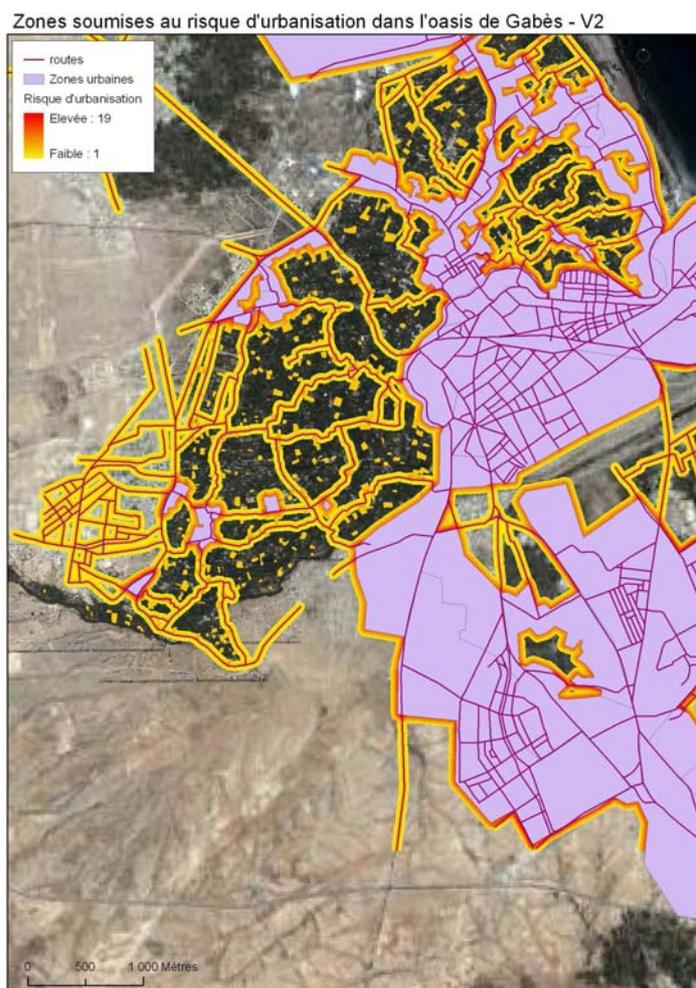
Pour chaque facteur de risque, le calcul a été réalisé par cellule de 5 mètres de côté, puis les facteurs ont été additionnés pour obtenir une carte de risque global. Pour cette opération, le facteur lié aux zones déjà urbanisées a été pris en considération avec un poids de 2, car considéré comme plus influent que celui du réseau routier.

La carte établie montre globalement deux zones à risque : le secteur Est et l'extrême Ouest.



Scenario 2

Dans ce deuxième scénario, nous reprenons les deux facteurs précédents, en rajoutant un facteur supplémentaire : l'abandon agricole. Nous considérons en effet les parcelles abandonnées comme des espaces où la probabilité de construction est plus forte. Toutefois comme nous ne disposons pas de carte précise de l'abandon, la répartition spatiale des parcelles abandonnées s'est effectuée par sélection aléatoire, en conservant la proportion estimée par rapport à l'ensemble de l'oasis (9%). Ces parcelles se sont vu attribuer une valeur de 4 (toujours sur l'échelle de 5), les autres une valeur nulle. Ce paramètre a été additionné à la carte précédemment réalisée.



On remarque immédiatement que le risque d'urbanisation dans ce deuxième scénario pénètre dans l'oasis (ce qui correspond bien à la réalité puisque des constructions existent à l'intérieur des oasis et pas seulement en bordure des zones urbanisées).

Autres scénarios possibles

Des données plus précises permettraient de multiplier des cartes de risque, en particulier si l'on y rajoutait le bâti diffus existant à l'intérieur de l'oasis (étables, petits bâtiments anciens, maisons isolées) comme facteur de risque aggravant. D'autres part il serait intéressant d'ajouter un éventuel facteur inhibiteur pour la construction qui serait la pollution en provenance du groupe chimique, qui touche plus particulièrement la partie nord est de l'oasis.

6. Conclusion : une logique oasienne et une particularité maritime.

La situation de l'oasis ainsi rapidement synthétisée et replacée dans son contexte sub-saharien et tunisien laisse apparaître une logique d'évolution qui est en somme toute commune aux oasis tunisiens voire sahariens : c'est l'épuisement des écosystèmes cultivés anciens sous l'effet conjugués de l'épuisement des ressources en eau « spontanées » et de la croissance des villes à proximité. Dans le cas de l'oasis de Gabès, la particularité littorale se surajoute à ce cas général dans la mesure où la création du port industriel et de la zone industrielle a ajouté une pression sur la qualité de l'air (surtout ressentie dans la partie nord, ce qui explique le sens nord – sud de la croissance urbaine) et a donné des opportunités d'emploi non agricole. De la sorte, la majorité des « fellah » (paysans) oasiens à Gabès ont contrairement aux agriculteurs des oasis de l'intérieur une source de revenu principale non agricole. D'autre part (et peut être en lien avec cette importance du développement industriel) une pression urbaine se manifeste à l'intérieur de l'oasis, surtout dans la zone est (qui est paradoxalement la plus proche des industries) et provoque la création d'un véritable quartier d'habitation entremêlée avec la palmeraie. Les cartes de risques construites sur des hypothèses simples de progression à partir du bâti existant et à partir des voies de communication confirment que la zone sensible de l'oasis se situe à l'est mais que les secteurs centre et est ne sont pas épargnés par cette concurrence sur l'espace.

Bibliographie :

Orgels B., (1968). L'oasis de Gabès, Correspondance d'Orient : Etudes, n° 13-14, pp 1-60.

Bechraoui A., (1980). La vie rurale dans les oasis de Gabès (Tunisie)» Publications de l'Université de Tunis. 301 p.

Hayder A., (1986). L'industrialisation à Gabès et ses conséquences. Etude de Géographie urbaine et économique. Publication de l'Université de Tunis. 332 p.

Abd El Fattah K, 1997, Les oasis tunisiennes. Aménagement hydroagricole et développement en zone aride. Publications de l'Université de Tunis, série géogr. n° 13, 346 p.

Favre-Dupaigre JP, 1957, « L'irrigation traditionnelle de l'oasis de Gabès », Cahiers de Tunisie, n°17-18, p. 21-38.

Zaïb A., Aria-Jimenez E.J.(ed.), 2002, « Date palm Cultivation », ed FAO, paper 156 Rev 1, Rome, p. 131-144.

Puard F., « Diagnostic agricole de l'oasis du Grand Gabès », mémoire de Master SupAgrao IRA, sous la direction de A. Ben Saad, 2008, 108 p.

Veyrac B., 2006, Impacts environnementaux de la mise en valeur agricole d'une zone de parcours, Cas de Tenesli Gabès, Sud est Tunisien, Mémoire de master 2 recherche, Université le Mirail, Institut des Régions Arides, 118 p.

Kassab A., Etudes rurales en Tunisie, Publications de l'Université de Tunis, vol VI, série : Géographie, 436 p.

Urbama, 1990. « Pôles industriels et développement Urbain. Le cas de Gabès (Tunisie) et de Mohammedia (Maroc) ». Fascicule de recherches n°21.

Encadré : Gestion de l'eau en Tunisie.

La base législative :

La loi du 31 mars 1975 (Loi 75-16). Qui nationalise toutes les eaux de la Tunisie et transforme en droits d'usage les anciennes propriétés d'eau dans les systèmes traditionnels d'irrigation.

Cette loi a ensuite été complétée en 1987 (n° 87 – 35) ; 1988 (n° 88-94) ; 2001 (n° 2001 – 116) .

La loi sur la réforme agraire dans les périmètres irrigués de 1963 (n° 63-18), modifiée en 2000 par la loi n° 2000 – 63. Cette loi comporte l'obligation d'appliquer un remembrement des terres dans les périmètres irrigués (avant limites inférieures et supérieures de propriétés par actifs). Bien qu'applicable depuis 2000 aux oasis traditionnels, cette réforme n'est encore, à de très rares exceptions près, qu'à ses prémises dans les oasis du Sud .

L'organisation de l'irrigation.

Tout forage allant au-delà de 50 mètres de profondeur (donc au-delà des nappes phréatiques) est soumis à autorisation. De façon générale, ces autorisations sont accordées à titre exceptionnel. Par contre les forages de moins de 50 mètres sont libres.

Ces forages « libres » se sont donc développés dans les zones de nappes phréatiques. Les forages, même en deçà de 50 mètres sont toutefois interdits à l'intérieur des périmètres irrigués publics et dans des zones considérées comme sensibles, en raison de l'intrusion marine (nappes côtières).

Les périmètres irrigués publics sont ceux qui ont été équipés (en forages, moyens de pompage – du moins dans le Sud tunisien, et en réseau de distribution) par l'Etat. Ils se subdivisent entre :

Les périmètres de petites et moyennes tailles, gérés par des associations d'usagers (appelées actuellement GDA - Groupement de Développement Agricole).

Les grands périmètres gérés directement par les services de l'Etat (concrètement les directions spécialisées aux seins des Services déconcentrés régionaux de l'administration Agricole, appelés CRDA – Comité Régional de Développement Agricole).

Les zones où les puits sont privés constituent les périmètres irrigués privés. Eux-mêmes se subdivisent entre les périmètres de petits irrigants, et les grands irrigants. La moitié de la surface irriguée de la Tunisie rentre dans cette catégorie des périmètres privés. Bien que privée, elle est encouragée par l'Etat, qui la considère comme très dynamique, par des subventions d'équipement notamment.



Photo 6. Constructions grignotant l'oasis par le sud (proximité du centre ville). Au premier plan une parcelle abandonnée. (Photo : A. Bruins)

3.3.

Organisation de Travaux pratiques sur le système oasien de Gabès

Méthode et principaux résultats

Jean Christophe Paoli
INRA -Lrde Corte

L'**objectif** des Travaux pratiques était de faire « travailler » les méthodes exposées lors des interventions en salle afin de vérifier si, confrontés à un cas concret, les participants pouvaient faire avancer leur propre perception des problèmes posés en complétant leur vision par celle des autres approches disciplinaires. En effet le parti pris de l'école était que face à des problèmes complexes (les interrelations entre gestion du foncier et usages ou mésusages des ressources) une confrontation des approches disciplinaires (écologie, géographie, économie et sociologie essentiellement) pouvaient mieux éclairer les enjeux que de simples approches disciplinaires, aussi développées soient-elles.

En plus de cette pluralité des approches, les travaux pratiques étaient aussi l'occasion de faire travailler ensemble des personnes très différentes : des chercheurs confirmés avec des doctorants, des connaisseurs et des néophytes des problèmes spécifiques aux oasis, des personnes originaires du nord et du sud de la Méditerranée, chacune habituée à son propre contexte culturel et institutionnel. Cette diversité humaine était dès le départ l'autre parti pris de notre école-chercheurs et sa motivation première, elle-même tirée des objectifs du réseau Foncimed : confronter les points de vue, en dehors des sentiers battus de la coopération institutionnelle et aboutir à un enrichissement mutualisé.

Le choix de faire ces travaux plus précisément sur l'oasis de Gabès, agro-écosystème unique du point de vue de sa situation et archétypique des interrelations entre gestion du sol et usage des ressources (l'eau, les paysages, les écosystèmes aquatiques et l'air pour ne situer que cela) s'imposait dès lors de lui-même. Toutefois on comprendra d'après ce qui précède et des temps très courts qui étaient à notre disposition que les groupes de travail n'étaient pas en mesure d'apporter un diagnostic complet de la situation de cet oasis, aussi intéressant que cela aurait pu être, et encore moins des recommandations exhaustives ni peut être même fiables. Ce qui comptait avant tout était la marge de progression du point de vue de la capacité d'analyse des participants avant et après l'école-chercheurs. Y sommes-nous arrivés ? Nous espérons que oui.

Méthode suivie : données générales et travail de groupe

En plus des interventions générales suivies en salle, qui ne portaient évidemment pas sur le cas général de Gabès (si ce n'est les introductions générales de MM. Mousa et Ferchichi sur le droit foncier et agro-environnemental en Tunisie), les participants ont eu à leur disposition un certain nombre d'informations portant sur la situation de l'oasis :

- l'intervention de A. Ben Saad ;
- le document de travail de JC Paoli et Y. Kato et le scénario d'évolution cartographié.

Par ailleurs, un certain nombre de données géo-référencées disponibles pour tous les ateliers :

- Parcellaire (reconstruit) de l'oasis ;
- Cartes d'occupation des sols approximatives ;
- Modèle de prix des terres ;
- Plan d'occupation des sols (sous réserve) ;
- Réseau d'irrigation ;
- Zonage agro-écologique.

Des données statistiques générales sur l'agriculture de l'oasis étaient par ailleurs disponibles.

Au-delà de ces données générales, l'essentiel des informations a été recueilli directement par les participants au cours de la journée et demie de travail de terrain.

Le sujet du TP était de demander aux participants un diagnostic des problèmes de gestion des ressources naturelles dans l'oasis de Gabès et des éléments de solution en terme de politique publique.

Compte tenu de l'ampleur des facteurs agissant sur la durabilité de cet oasis, les participants ont été divisés en trois groupes, d'une douzaine de membres chacun se spécialisant sur un secteur : l'eau – l'urbanisation – l'agro-environnement.

Chacun des groupes était composé d'un proportion stable d'intervenants et de participants (1 pour 3), de chercheurs jeunes et confirmés (un pour un), de jeunes européens et nord-africains (un pour un également) et de connaisseurs de l'oasis de Gabès proprement dit (un par groupe).

Les participants de chaque groupe ont été chargés de faire un compte-rendu de leurs travaux, sous une forme structurée de la façon suivante : problèmes rencontrés – causes – objectifs à atteindre – mesures proposées.

Déroulement

- Les travaux se sont déroulés sur deux jours.

Une première après-midi a été consacrée à une visite commune de l'oasis afin de se construire une image globale de la situation. Successivement toute l'Ecole a visité la zone des anciennes sources, une exploitation pluriactive autour d'une construction dans l'oasis, une station de pompage et un partiteur d'eau , une exploitation bovine, et a longé la zone industrielle au retour . Les groupes se sont constitués selon les goûts individuels à l'issue de cette demi-journée.

Le lendemain a été consacré aux travaux par groupe. Ceux-ci ont été animés au départ par des intervenants et ou des experts des domaines concernés (groupe eau : A. Romdhane et Sophie Allain ; Groupe Urbanisation : A. Ben Saad et C. Napoleone ; groupe agro-environnement : C. Thenail et J.C. Paoli) puis dans l'après-midi, les participants se sont autonomisés pour organiser leur rendu.

- Les groupes avaient par ailleurs à leur disposition le temps et les moyens nécessaires pour organiser des entrevues et enquêtes complémentaires.

Groupe eau : Visite du Groupement d'Irrigation (GDA) de Teboulbou.

Groupe urbanisation : Rencontre du directeur de l'Agence Foncière Agricole de Gabès le matin, visite de Mme la responsable de l'Urbanisme à la mairie de Gabès l'après-midi.

Groupe Agro-environnement : rencontre avec 4 agriculteurs, deux poly-agriculteurs dans le secteur de Chenini-Manzel, et deux maraîchers dans le secteur de Jara nord.

- Les rendus ont ensuite été faits le vendredi matin sous la forme d'un exposé suivis de questions, à raison d'une demi-heure par groupe.

Aperçu des rendus par atelier. (*Travaux de groupes joints ci-après*)

Groupe eau

Le groupe eau produit successivement un power point de présentation, suivi d'un rapport collectif « Proposition pour un plan d'action pour un développement durable de l'oasis de Gabès (PADOG) », ainsi que le rapport individuel de Manel Amiri « Enquête, témoignage, analyse, diagnostic et prospection ».

Des oasis multiséculaires sont gérés comme de simples périmètres irrigués.

Le constat de ce groupe est une remise en cause de la durabilité de l'oasis sous le simple effet de la gestion et l'utilisation de l'eau, et cela sous les trois aspects qui caractérisent le développement durable. Les systèmes de cultures évoluent vers des cultures très consommatrices en eau, notamment fourragère alors que dans le même temps des terrains sont à l'abandon. L'équilibre entre ces tendances se fait par un marché officieux des heures d'eau, non régulé. Le GDA lui-même évolue vers une gestion marchande. Enfin les oasiens ne sont pas en mesure de proposer une politique alternative car le GDA est de fait sous le contrôle de l'administration.

Les propositions du groupe de travail peuvent se résumer de cette façon : cesser de considérer l'oasis comme un simple périmètre « à irriguer » mais comme un bien collectif à conserver, quitte à mettre des moyens supplémentaires pour maintenir sa biodiversité. Pour cela il propose de revenir aux systèmes d'irrigation traditionnels, d'instaurer des préférences aux systèmes de culture diversifiés et d'instaurer un système de gouvernance transparent de la ressource en eau, avec la participation active de la recherche.

Le groupe foncier.

Le groupe foncier a produit un power point de présentation, puis une synthèse écrite produite par Camille Clément et Laurence Delattre.

Une absence de vision commune ville - oasis.

A l'heure actuelle il existe bien un document d'urbanisme (Plan d'Aménagement) et des instances chargées de faire respecter les règles édictées dans ce plan (qui en substance interdisent les constructions dans l'oasis), mais celui n'est pas assez respecté, sous la pression des propriétaires de terrains et des classes populaires souhaitant construire là. La baisse de rentabilité des activités agricoles encourage encore cette tendance, ainsi que la construction de bâtiments agricoles dans l'oasis.

Les propositions du groupe foncier visent à la mise en cohérence du projet de croissance urbaine avec celle de la protection de l'oasis : d'un côté la préservation de l'activité oasienne non pas en tant qu'objectif économique mais en tant qu'agro-service, d'autre part donner les moyens de construire, y compris aux couches populaires en dehors de l'oasis, sur les espaces encore libres. Transversalement à cette politique, assurer une plus grande participation des populations à la définition et au contrôle de la politique urbaine.

Le groupe agro-environnement.

Le groupe a produit un power point complété par le compte rendu écrit des étudiants en droit de la Faculté de Sciences juridiques politiques et sociales de Tunis 2.

Une crise sociale et écologique.

Le groupe a diagnostiqué une agression par une concurrence généralisée sur toutes les ressources de l'agriculture (l'eau, le foncier, l'air, la main-d'œuvre disponible). S'ensuit une crise écologique marquée par une baisse de biodiversité, une invasion de ravageurs, une baisse de rendement et de qualité des produits, la pollution des sols et des eaux intra-oasiens ainsi que des obstacles physiques à l'activité agricole (passages, canalisation cassées etc...).

Les propositions du groupe peuvent se résumer par la nécessité de protéger une agriculture spécifiquement oasienne, caractérisée par ses trois strates et des méthodes traditionnelles d'exploitation, la valorisation et la qualification des produits de l'oasis en particulier du palmier, l'application du principe pollueur-payeur vis-à-vis des émetteurs industriels, un zonage spécifique de l'oasis traditionnel sous forme d'un « parc naturel agricole ».

En synthèse générale :

L'oasis de Gabès n'est ni un périmètre irrigué comme les autres ni un simple espace vert en périphérie d'une ville en extension. Elle est à la fois le produit irremplaçable de techniques traditionnelles variées et le poumon vert d'une ville qui recherche sa fraîcheur.

Dans la situation actuelle, la préservation de l'oasis est délaissée à des outils institutionnels inefficaces car sans la participation de ceux qui les voudraient efficaces (les oasiens, les habitants de la ville en général). De cette manière, la proximité de la ville est aujourd'hui un danger pour l'oasis, l'objectif est qu'elle devienne un atout.

Les participants proposent que l'oasis soit considéré comme un bien collectif dont la sauvegarde aille au-delà de sa simple rentabilité agricole. Que le zonage précis de l'oasis traditionnel soit l'objet d'une politique spécifique (qui pourrait prendre le nom de « parc ») dévolu à la maintenance de systèmes agricoles utilisateurs de techniques traditionnelles (en premier lieu la biodiversité des trois strates et l'irrigation par les seguias en terres). Cette superprotection (au besoin garantie par un loi nationale) doit être cohérente avec une politique sociale de la ville qui desserre la pression de construction sur l'oasis, et accompagnée par une plus grande transparence de la gouvernance de la politique foncière et de la gestion de la ressource en eau. Cet effort de programmation, de cohérence et de transparence doit être transversalement accompagné d'un encouragement de la recherche agronomique sur l'agrosystème oasien (aspect agronomiques, écologiques et sociaux).

Les participants ont pris conscience que sortir du système actuel de gestion des ressources, somme toute socialement confortable mais écologiquement très dommageable demande une politique de « ville oasis » volontaire, cohérente, partagée.

TRAVAUX DE GROUPES

**Plan d'action
pour un développement
durable
de l'oasis de Gabès
(PADOG)**

**Atelier
Foncier/Urbanisation**

Les axes du Foncier/Urbanisation

N°	Axe
1	Indivision
2	Absentéisme
3	Protection des terres agricoles
4	Aménagement urbain
5	Rentabilité agricole
6	Gouvernance

Axe	Mesures	Objectifs
Indivision	Recours au partage préférentiel	- Réduire la déprise agricole - Résoudre les conflits entre les ayants droits

Axe	Mesures	Objectifs
Absentéisme	- Encourager la location - Taxer l'abandon	- Réduire la déprise agricole - Eviter de changer la fonction de la terre

Axe	Mesures	Objectifs
Protection des terres agricoles	-Dégager et récupérer des terrains d'extension urbaine - Application stricte des règles	- Réduire la pression urbaine sur l'oasis - Préserver l'espace oasien

Axe	Mesures	Objectifs
Aménagement urbain	Réalisation d'un plan de sauvegarde des oasis	- Réglementer l'intervention des différents acteurs dans la ville et les oasis - Créer une synergie entre les différents intervenants

Axe	Mesures	Objectifs
Rentabilité agricole	Rentabilisation des niches agricoles	Valorisation des espèces à haute valeur ajoutée

Axe	Mesures	Objectifs
Gouvernance	Localiser et coordonner la décision relative à l'intervention dans les oasis	- Atteindre les objectifs prédéfinis - Renforcer la relation de confiance entre les oasiens et les décideurs

Merci pour votre attention



Proposition d'un plan d'action pour une gestion durable de l'oasis de Gabès :
 Groupe Foncier et Urbanisation
 Camille Clément et Laurence Delattre

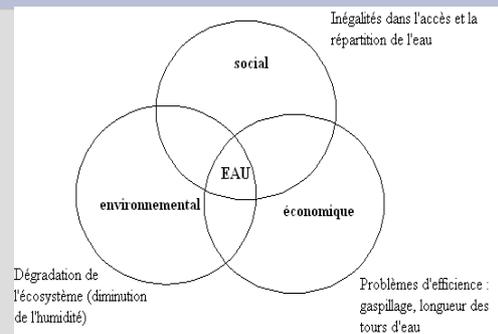
Axe	Mesures	Objectifs
Aménagement urbain	1- Intégrer l'oasis dans un plan d'aménagement urbain en la considérant comme patrimoine de la ville <ul style="list-style-type: none"> a. Reconnaissance légale (au niveau national) de l'agroécosystème oasien du littoral 2- Urbanisation prioritaire au sein du tissu urbain existant (possibilité d'urbaniser 800 ha)	Patrimonialisation de l'oasis pour mieux la protéger Par la construction au sein du tissu urbain limiter l'urbanisation de l'oasis
Sous axe aménagement urbain : Politique sociale de la ville	3- Construction de logements sociaux dans les espaces libres de la ville : pour la location (type HLM encore inexistant en Tunisie) et pour la vente (seule mesure existante en Tunisie mise à part un fond social pour les plus pauvres afin de financer habitat et équipements financé au niveau national par privés) <ul style="list-style-type: none"> a. Enquête socio-économique afin de connaître la demande de logement et adapter l'offre b. Demande d'aides financières à l'Etat pour financer les logements 	En traitant les problèmes sociaux, résoudre les conséquences en terme de non respect des lois de l'urbanisation entraînant une dégradation de l'oasis
Gouvernance	1- Faire appliquer les lois déjà en vigueur <ul style="list-style-type: none"> a. Sanction modèle accompagner de mesures politiques modèles: exemple détruire une maison et reclasser la famille (attention aux abus que cela peut entraîner faire un suivi de la sanction) 2- Coordination des échelles politiques (coordination des politiques au niveau local, de la région, de l'Etat...) 3- Coordination des échelles d'actions temporelles (associer des études à long, moyen et court terme).	Profiter les lois existantes nombreuses et applicables en l'état Coordination politique pour une meilleure appréhension des problèmes et une meilleure lisibilité pour les habitants Gestion intégrée de l'oasis

	4- Création de l'échelon intercommunal sur Gabès afin d'aborder le phénomène oasien et urbain sur l'ensemble du territoire observé (pour l'instant deux plans d'aménagement un à Gabès l'autre à Chéninine).	
Agriculture	<ol style="list-style-type: none"> 1- Interdiction du bétail au sein de l'oasis 2- Création d'agriculture de niches par innovations agronomiques et techniques 3- Possibilité de réduction de la surface pour privilégier la qualité en fonction des contraintes hydriques et sociales <ol style="list-style-type: none"> a. Etablir une zone oasienne centrale à laquelle il ne faut pas toucher et focaliser les actions (créations d'agriculture de niches...) à cette zone centrale 	<p>Limiter le mitage de l'oasis en limitant le nombre d'étable</p> <p>Rentabilisation de l'agriculture pour son maintien</p> <p>Maintenir agriculture non pour elle-même mais pour servir objectif de préservation de l'oasis (et pas de surfaces irriguées !!!)</p> <p>Permettre la sauvegarde d'une zone en cas de non relance économique de l'agriculture.</p>
Les axes transversaux		
Enquête socio-économique	<ol style="list-style-type: none"> 1- Enquête auprès des habitants du cœur de l'oasis pour mieux connaître leurs motivations voir établir une typologie (oasiens pauvres à reclasser, oasiens riches...) 2- Enquête auprès des agriculteurs pour connaître les possibilités d'agriculture de niches, connaître leurs contraintes en eau... 	Mieux saisir la problématique oasienne de Gabès
Education et participation de la population	<ol style="list-style-type: none"> 1- Sensibilisation à l'éducation à l'environnement auprès des enfants de Gabès et de leurs habitants 2- Soutien et incitations à la mise en place d'un tissu associatif fort 	<p>Travailler auprès de la population locale pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transformer l'oasis de Gabès en un patrimoine commun • Redonner du sens au travail agricole • Valoriser les savoir-faire locaux...

Rapport Groupe Eau

- Situer la gestion de l'eau dans une perspective de durabilité
- Question au croisement de :
 - social
 - environnemental
 - économique

Rapport Groupe Eau



Rapport Groupe Eau

- Méthode
- I- Diagnostic**
1. Fonctionnement et autonomie du GDA
 2. Systèmes de production
- II. Préconisations**
1. Durabilité
 2. Systèmes de production & pratiques culturelles

Rapport Groupe Eau

- 1. Analyse du fonctionnement du GDA
- 1.1. Règles opérationnelles**
- Recouvrement des redevances
 - Contrôle des prélèvements
 - Ecart entre cadre formel et gestion effective des tours d'eau
 - Manque de tableau de bord – système d'information
 - Gestion des pannes

Rapport Groupe Eau

- 1. Analyse du fonctionnement du GDA
- 1.2. Règles collectives**
 - Actualisation (évaluation des superficies - rôle)
 - Pas d'ajustement des droits en fonction des systèmes de production
 - Adéquation des systèmes de tarification
 - Problème de la maintenance

Rapport Groupe Eau

- 1. Analyse du fonctionnement du GDA
- 1.3. Règles constitutives**
 - Statut du GDA par rapport à la diversification de ses activités
- 1.4. Autonomie relative**
- 1.5. Reconnaissance et légitimité du GDA par rapport aux usagers/adhérents**

Rapport Groupe Eau

- 2. Systèmes de production et durabilité
- 2.1. Irrigation indifférenciée en fonction des cultures ou de la non culture**
 - allocation d'eau à la parcelle
 - choix d'assolement
- 2.2. Techniques d'irrigation**
 - technique de submersion
 - rigoles en ciment => davantage d'eau consommée
- 2.3. Disparition des arbres natifs**

Rapport Groupe Eau

Préconisations

Durabilité

1. Durabilité

1.1. aller vers une biodiversité assurant une gestion durable de la ressource (nappe phréatique)

considérer oasis littorale comme patrimoine immatériel

réintroduire modes de culture traditionnels et arbres natifs reconstruire écosystème oasien

1.2. Promouvoir une diversification économique régionale pour alléger la pression sur l'agriculture

1.3. requalifier la production et labellisation de produits écoresponsables (grenadier, corète, henné...): "produit de l'oasis littoral de Gabès" سفوف

1.4. conforter l'association de protection de l'environnement (ASOC)

1.5. développer la vulgarisation de l'éducation à l'environnement → sensibilisation à l'eau comme ressource naturelle faisant partie d'un écosystème, y compris agents de la GDA danger les productions de l'oasis → différenciation des productions

Pratiques culturelles, systèmes de production

Pratiques culturelles – systèmes de production

Décourager l'élevage bovin hors sol

faire en sorte que le maraîchage qui se développent en dehors de l'oasis ne mette pas en

Plan d'action pour un développement durable de l'oasis de Gabès –

PADOG

پڊوگ

قابس

Propositions du Groupe de travail "Gestion de l'eau"
Ecole-chercheurs Institut des régions arides-CIHEAM-INRA
(Gabès, 16-20 novembre 2009)

Participants :

Abdeladhim Mohamed Arbi (Institut des Régions Arides de Médenine),
Sophie Allain (INRA, Paris), Manel Amiri (faculté des sciences juridiques,
politiques et sociales, Tunis), Sonia Ben Meriem (IRD Tunis), Samia Essadi
(Lausanne), Thierry Kirat (CNRS, Paris), Romain Melot (INRA, Paris), Michel
Pech (INRA, Rennes), Pierre Santucci (INRA, Corte),

Préambule – Définition du cadre d'analyse et précisions sur les niveaux et la temporalité de l'action sur la gestion de l'eau dans l'oasis de Gabès

L'étude s'est basée sur le principe que la gestion de l'eau n'est pas dissociable du maintien d'une agriculture oasienne dans un cheminement vers le développement durable (D.D).

Le constat qui s'impose est que l'agriculture oasienne est un système menacé : fragilité de l'agrosystème, transformations de son intégration dans l'environnement local (tourisme, industrie et agriculture intensive non oasienne)

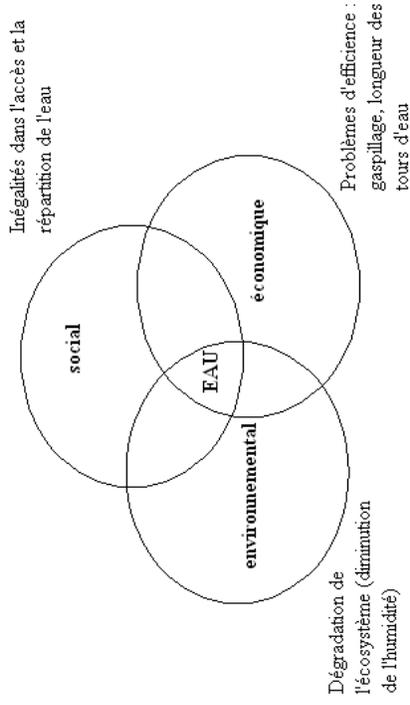
Le groupe "eau" a analysé la question de la gestion de l'eau sur différentes échelles et leurs temporalités. On a distingué entre des actions à court terme, à environnement institutionnel et modalités données de l'agriculture oasienne, et des actions de plus long terme, qui peuvent porter sur des évolutions structurelles.

Le tableau qui suit comporte donc des propositions de mesures immédiates sur des problèmes technico-économiques et sociaux actuels ainsi que des propositions qui portent sur les conditions économiques d'un écosystème oasien durable.

Méthode de travail

La question de l'eau est au centre de trois dimensions du développement durable (cf. déterminants du D.D) :

- sociales : inégalités dans l'accès à l'eau, notamment en termes de variabilité de débit à l'amont et à l'aval .
- environnementales : la perte du micro-climat oasien due en fait à la dégradation du niveau d'humidité dans le parcellaire de l'oasis (perte de rendement et remontée de sel en surface), due notamment aux rigoles et conduites en ciment,
- économiques : efficacités dans la gestion de l'eau : la fréquence d'irrigation. montant de la redevance prélevée par le GDA, gaspillage par prélèvements officieux. La faible valorisation économique de l'eau d'irrigation



Le groupe s'est attaché à préciser les formes de gouvernance de l'eau et des mécanismes de régulation associés. Les possibilités suivantes sont issues de la théorie :

- la gestion administrative : définition des règles et des droits d'eau par un organe administratif associé à une régulation contraignante par la sanction (constat des infractions au titre du pouvoir de police et sanction pécuniaire ou physique : coupure de l'eau)
- la gestion collective : définition des règles et des droits d'eau par une organisation coopérative représentant l'ensemble des parties prenantes et régulation par la réprobation sociale
- la gestion marchande : l'eau est l'objet d'un marché organisé où les droits d'eau sont mis aux enchères et ont un prix. La régulation s'exerce par la différenciation de l'accès à l'eau. L'incapacité à payer le prix de l'eau signifie non accès.

Diagnostic

Trois points apparaissent majeurs :

1. Les pratiques culturelles et les spéculations actuelles mettent en péril le système social et l'écosystème oasien

- Le développement de systèmes de production nouveau, tels que l'intégration de l'élevage bovin associé à la culture de la luzerne, ainsi que l'abandon de l'exploitation de certains parcelles, mettent en danger la conservation de l'écosystème oasien et ses structures sociales.

- Les réorientations vers des systèmes de production non durables sont liées à la rentabilité économique et au niveau de revenus qu'ils engendrent (généralement les cultures à hautes rendements sont les plus consommatrices en eau).

2. Une gouvernance de l'eau "en aveugle"

L'accès à l'eau est conditionné à l'adhésion au GDA qui perçoit une redevance dont l'assiette est la superficie. Le conseil administratif (CA) de GDA comprend un président, un comptable et emploie 6 aigadiers qui ouvrent les vannes au moment opportun. L'élection du conseil d'administration (CA) et du président se fait toutes les trois années

Or :

- la superficie enregistrée par le GDA, sur une base déclarative par les agriculteurs oasiens, est de l'ordre de 700ha, alors que la superficie retenue par le CDA est de 562 ha. Les droits de prélèvement sont donc théoriquement basés sur ce dernier chiffre, ce qui laisse apparaître un déficit quantitatif dans l'accès à la ressource.
- sur l'oasis, les droits de tirage accordés par le GDA sont indifférenciés par rapport aux systèmes de production. L'existence de parcelles à faible besoin d'eau (non exploitées) et de parcelles à cultures consommatrices en eau laisse la place sur le terrain à un mécanisme officieux, non régulé, d'achats de droits d'eau non consommés. L'agro-écosystème oasien utilise l'eau pour des cultures plus ou moins gourmandes en eau, mais aussi pour maintenir un taux de salinité qui ne soit pas rédhibitoire pour une remise en culture de ces parcelles) ;
- les prélèvements, constatés sur le terrain, d'eau en amont des vannes gérées par les aigadiers, ne donnent lieu à aucune régulation,
- le contrôle de la réalité de l'accès à l'eau est peu effectif.

3. Une gouvernance dont la nature mérite d'être clarifiée

Bien que formellement entité de gouvernance collective d'un bien commun, le GDA opère en pratique comme un organe quasi-administratif sous la tutelle du gouvernorat régional. Son autonomie financière, jointe à un désengagement budgétaire de l'Etat, le contraint à l'autofinancement, y compris par la diversification de ses activités dans un cadre commercial. Le montant de la redevance au regard du niveau des revenus bruts des agriculteurs oasiens semble excessif. La pratique récente de la tarification marginale des prélèvements supplémentaires par rapport aux droits d'eau alloués à l'hectare donne l'image d'un système de plus en plus marchand de gestion de l'eau d'irrigation.

Propositions : grandes lignes

- Le statut du GRA semble devoir être clarifié. Un renforcement explicite de sa vocation d'organe de gestion collective mériterait d'être opéré, avec une association plus étroite des agriculteurs oasiens. Un "conseil de l'eau" pourrait élaborer les règles collectives et confier au GDA un rôle exécutif.

- *Pour faire face aux enjeux de durabilité de l'agrosystème oasien, menacé par les systèmes de production donnant de meilleurs revenus agricoles : il faudrait élaborer un dispositif d'incitation au maintien des cultures traditionnelles (y compris par la compensation des pertes de revenus induites par la renonciation à des pratiques excessivement consommatrices d'eau)*
- *Pour consolider économiquement et écologiquement l'agriculture oasienne, mettre en oeuvre une politique de différenciation des produits de l'agriculture oasienne par rapport à l'agriculture intensive non oasienne locale ; élaborer un dispositif de qualification des produits oasiens (henné, corète, grenades, leghmis, variétés autochtones de palmier-dattier, etc.)*
- *Si l'on considère l'oasis comme un bien collectif, il est justifié de ne pas faire supporter les coûts sur les seuls agriculteurs oasiens. Une partie des coûts d'entretien du système d'irrigation et de la compensation de pertes de revenus pourraient faire l'objet d'une socialisation via un financement fiscalisé. (ne faudrait-il pas écrire quelques lignes théoriques sur l'intérêt de qualifier le système oasien comme un bien public local et international, ce qui aurait pour conséquence immédiate de diversifier et légitimer les demandes et sources de financement des actions que nous « préconisons » ?)*

فأيس

Actions à court terme et actions structurelles

Problèmes	Mesure immédiate	Niveau	Mesure structurelle	outil	niveau	Objectif
Déperdition d'eau	Renforcer l'entretien des drains	Technique – intervention GDA	- Inciter au retour à des pratiques culturales traditionnelles	CT : Vulgarisation/conseil études agronomiques sur systèmes hydriques		CT : Réduire les pertes
	Entretien des rigoles primaires et secondaires					
Gaspillage de la ressource	Conditionner l'irrigation à l'exploitation des parcelles et ou permettre l'irrigation dans le cadre de problèmes effectifs de salinité		- Décourager l'élevage hors-sol et les spéculations intensives en eau Vulgarisation et sensibilisation aux techniques d'irrigation économes en eau (goutte à goutte plutôt que submersion)	LT : Outils économiques : "taxer" les mauvaises pratiques, subventionner les pratiques traditionnelles Aides au maintien et à l'installation d'agriculteurs s'engageant à produire dans le respect de l'agro-écosystème oasien	Dispositif institutionnel à concevoir type "Parc Naturel Régional" en vigueur en France	LT : Pratiques agricoles compatibles avec l'écosystème d'irrigation traditionnel et le maintien des agriculteurs oasiens
	Réduire le morcellement et la non exploitation maraîchère					
	Contrôler les prélèvements					

Problèmes	Mesure immédiate	Niveau	Mesure structurelle	outil	niveau	Objectif
Eau : aspects qualitatif et quantitatif	Evaluer le coût de destruction des seguias en ciment et de retour aux techniques traditionnelles d'irrigation	GDA CDRA GIH	Décourager le développement des rigoles en béton Décourager l'élevage bovin			Contre la salinisation et la pollution des nappes par effluents d'élevage notamment
Inégalités d'accès (débit/quantité)	Hiérarchiser l'accessibilité à l'eau en fonction des impératifs cultureaux	GDA Règles opératoires tableau de bord de l'utilisation du parcellaire	Donner aux agriculteurs oasiens un droit d'expression sur leur situation hydrique	Soutenir un conseil oasien de concertation et d'action collective		Assurer l'équité entre agriculteur et hiérarchiser les besoins
Prélèvements irréguliers	Gérer l'eau de manière collective, y.c au niveau des contrôles	collectivité oasienne et aigadiers	Assurer un accès libre et suffisant à la ressource	CT : état mensuel ou par pic pour anticiper les besoins d'eau LT : prévenir la régulation informelle induite par un dysfonctionnement du système officiel	GDA CRDA Communauté oasienne	Prévenir la régulation informelle induite par un dysfonctionnement du système officiel
recouvrement des redevances par le GDA	Analyser les causes de non paiement	enquête sociologique sur les causes du non paiement	assurer un financement mixte : usagers + Etat	Partenariat avec l'IRA (enquêtes, travaux d'étudiants)	Institutionnel	Mutualiser le coût de l'entretien du réseau
Consolider l'information sur les forages privés	Localisation par enquête sur site	GDA	Etablir un système de carto actualisé régulièrement	partenariat avec IRA		
Harmoniser les superficies sous la responsabilité du GRA (700ha) et du CRDA (562ha)	Révision du rôle et décompte des besoins de prélèvement	GDA et CRDA				

Problèmes	Mesure immédiate	Niveau	Mesure structurelle	outil	niveau	Objectif
Réduire l'écart entre irrigation/superficiés déclarées et réelles	Contrôle Police de l'eau Tableaux de bord	GDA	réévaluation périodique	outil LT carto/observatoire /SIG	GDA-IRA connexion organisme de gestion/organisme recherche/ municipalités	meilleure gestion sur la base d'un référentiel commun et données/expertes meilleure réactivité des politiques publiques
Inégalités de débit entraîne un décalage entre redevance et eau réellement consommée (pb pour les parcelles à faible débit/heure)	Réaliser une analyse du coût/m3 ou à l'ha	GDA – IRA – Institut sup de gestion de Gabès	Moduler la redevance en fonction des pratiques culturales et des productions	Economique	GDA/AIC	Assurer l'accès à coût économique acceptable Eviter le rationnement par le prix ou la quantité
Légitimité et adhésion aux règles d'allocation	Associer les oasiens à l'élaboration des règles	GDA	Associer les oasiens à l'élaboration des règles	Institutionnel	Conseil de l'eau	Etablir une procédure légitime de choix collectif qui prévienne les rationnements et les réglementations sauvages
Durabilité de l'agriculture oasisienne	Casser les conduites en ciment		compenser les pertes de revenus agricoles si abandon des pratiques consommatrices d'eau			Maintenir l'agriculture oasisienne et les jeunes agriculteurs
	Revenir au système de préservation de l'humidité oasisienne		labellisation des produits et valorisation Vulgarisation agro-environnementale. Par le biais de l'IRA prévoir des échanges entre les représentants agriculteurs et techniciens/ingénieurs de l'IRA avec homologues Français (PNR, réseau d'agriculture durable, INRA)		Politiques agricole nationale/ gouvernorat politique d'installation	

L'Ecole Chercheurs se propose un Plan d'Action de développement durable de GABES : Aperçu sur la contribution du groupe

« ATELIER EAU »

**ENQUETE, TEMOIGNAGE, ANALYSE, DIAGNOSTIC ET
PROSPECTION**

**ETUDE DU CAS DU GDA DE
TEBOULBOU(GABES)**

Travail élaboré par

Manel Amiri

Etudiante en Mastère de Droit de

L'Environnement et Aménagement des Espaces

Faculté des sciences juridiques politiques et sociales Tunis 2

CONTEXTE :

AIC, GIC, ou encore GDA sont des institutions qui œuvrent pour la gestion participative de la ressource en eau.

Notre enquête a été réalisée auprès du GDA d'une région de GABES « TEBOULBOU ».

L'analyse de son fonctionnement en termes d'organisation, de gestion technique, financière et sociale permet de relater les principales failles. Cette enquête a permis à notre groupe, en l'occurrence intitulé « gestion de l'eau », d'apprécier d'une manière globale les signes de blocage qui intéressent le fonctionnement de cette institution. Nous avons constaté la fragilité de l'agro-écosystème oasien.

En vue de remédier aux différentes contraintes et renforcer les atouts des GDA, les perspectives d'un appui à leur organisation et l'adaptation des outils de travail, s'avèrent nécessaires.

Le postulat est que l'eau est prise comme élément indissociable de son environnement oasien.

Objectif : maintenir la durabilité de l'oasis.

Cela sous-entend des sous objectifs :

- Une bonne répartition et gestion de l'eau
- Maintenir l'agriculture oasienne

Il est primordial de rappeler que, munis de quelques informations élémentaires, notre travail s'est basé sur enquêtes, témoignages et observations sur terrain.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Au terme du constat qu'une gestion durable de l'eau ne peut être pensée indissociablement de son environnement oasien, une question fondamentale se pose :

Quelle est la pertinence et l'efficacité des GDA pour une gestion de l'eau dans l'oasis dans une perspective de durabilité ?

Cela reviendrait à s'interroger sur plusieurs autres questions centrales, à savoir:

- Les règles institutionnelles
- Le système de production
- L'infrastructure hydraulique et la maintenance

Pour pouvoir apporter des éléments de réponse à nos interrogations, nous allons nous intéresser à l'analyse du fonctionnement d'un GDA de la région de GABES. Ce travail est présenté en trois sections:

La première consiste en un bref aperçu sur les GDA, la deuxième présente le GDA de TEBOULBOU et l'analyse de son fonctionnement et la troisième est consacrée aux enseignements que nous pouvons tirer de ce travail, tout en essayant d'apporter certaines appréciations sur les perspectives du fonctionnement de cette institution.

Section 1 – Un bref aperçu sur les GDA :

○ Statut Juridique et organisation de l'AIC:

Pour permettre aux GDA d'eau d'irrigation dans les oasis de diversifier leurs activités¹, le législateur a incité les AIC et les GIC à se transformer en Groupements de Développement Agricole (GDA).

En effet, convaincu du rôle de ces associations dans la gestion autonome et équitable des ressources naturelles, de leur pérennité et durabilité, le gouvernement leur a donné de nouveaux horizons en les unifiant et en donnant à chaque type d'association la possibilité de gérer l'ensemble des ressources naturelles existantes dans son périmètre d'intervention. Ce choix a été opéré par la loi n°99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (GDA). Ces groupements sont des organismes privés dotés de la personnalité civile. Les GDA sont conçus de manière à entreprendre toutes les missions répondant aux besoins de leurs adhérents et à ceux liés au développement du secteur de l'agriculture et de la pêche. Ces associations sont organisées conformément à un statuts-type.

○ Analyse du fonctionnement du GDA de Teboulbou

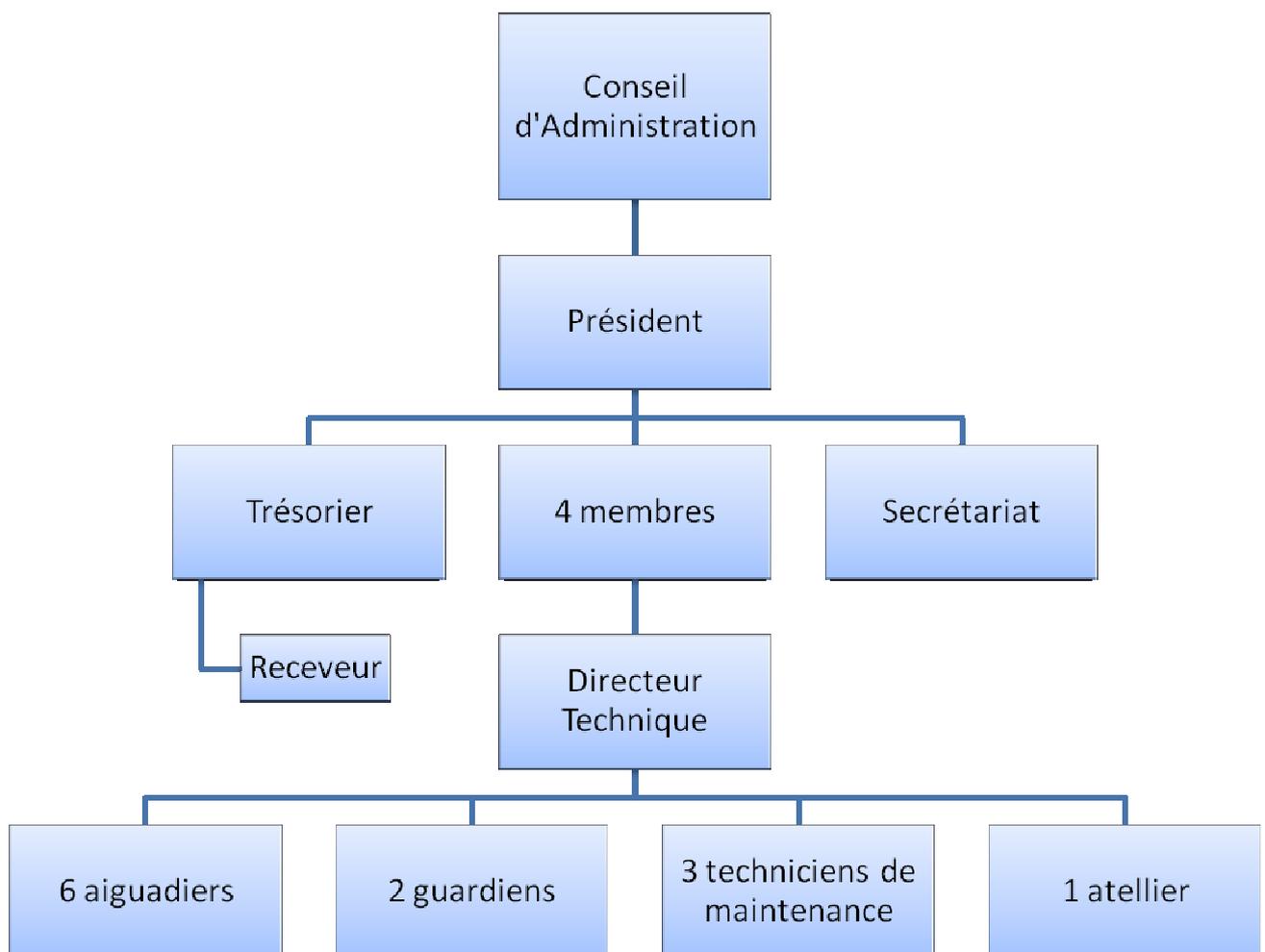
Pour analyser le fonctionnement du GDA de Teboulbou, nous avons commencé par recueillir quelques informations sur ce groupement, en procédant à quelques entretiens avec les responsables de la cellule. Nous avons procédé à une enquête de terrain en interrogeant à la fois un ancien président, et un adhérent.

¹ Selon le Code des Eaux (promulgué par la loi n°75-16 du 31 mars 1975) les associations d'usagers "prennent la dénomination d'associations d'intérêt collectif " ou AIC. Le terme association a été remplacé en 1999 par celui de groupement "pour devenir" groupement d'intérêt collectif" GIC. la loi de 2004 (loi n° 2004-24 du 15 mars 2004 modifiant et complétant celle de 1999 a unifié l'appellation de toutes les associations exerçant dans le secteur agricole et de pêche qui prennent dorénavant la dénomination de groupement de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, plus connus sous l'abréviation GDA .

Les données recueillies auprès de l'administration, bien que limitées, croisées avec l'ensemble des informations récupérées auprès d'un ancien président et un adhérent, nous ont cependant permis d'analyser le fonctionnement du GDA en termes d'organisation et de gestion technique, financière et sociale.

Section 2 - L'organisation du GDA de Teboulbou :

o L'organisation interne :



En termes d'organisation, les GDA sont administrées par un conseil d'administration composé de membres élus pour une durée de 3 ans parmi les usagers et d'un président assisté par un directeur technique et un trésorier. Ces derniers sont proposés par le Conseil d'Administration et peuvent participer à ses délibérations avec des voix consultatives. Chaque GDA dispose d'un budget propre qu'il arrête annuellement et dont l'approbation est soumise au gouverneur. De même, la gestion comptable du GDA est assurée par un trésorier désigné parmi les membres de l'association, sur proposition du conseil d'administration et après approbation du gouverneur.

Financièrement, les recettes du GDA proviennent essentiellement de la cotisation des adhérents, de la vente de l'eau, des éventuelles subventions et des revenus des différentes activités de l'association, selon le cas. Selon les évaluations de l'administration, ces recettes ont permis au GDA visité de couvrir la totalité des salaires de leurs employés et des frais d'énergie.

Notons que ce GDA couvre une superficie de 744 ha (superficie déclarée par les agriculteurs) par contre le CRDA du Gouvernorat de tutelle déclare de son côté une superficie de 562 hectares ! Ce qui laisse apparaître une défaillance quant à l'actualisation des rôles².

Dans Le GDA visité, nous avons enregistré l'absence du directeur, la présence d'un aiguadier et du comptable.

En ce qui concerne les élections du président du GDA, généralement une seule personne se présente ! J'ai interviewé un agriculteur qui explique que les adhérents n'ont pas réellement le choix.

Cet adhérent que nous avons pu rencontrer, a attiré mon attention sur le fait qu'ils peuvent avoir une bonne relation avec le président, quand c'est à leur initiative, que ce dernier est élu et donc prolongent son mandat au-delà de trois ans. Le prolongement du mandat sur demande des adhérents s'explique d'une part, par la confiance qui s'était établie entre les exploitants et le président et d'autre part, l'expérience et la formation acquises. Ceci a été le cas de l'ancien président qui, d'ailleurs, nous servait de guide.

Cet agriculteur m'a affirmé que malgré les difficultés et le manque d'eau, il n'abandonnera jamais ses terres, car il croit en l'association. Il affirme que sans elle, ils ne pourront maintenir leurs activités. Il conteste seulement mais vigoureusement « l'administration de l'eau ». Il continue encore en précisant que le groupement devrait en principe répondre à leur intérêts et attentes et les représenter.

Après quelques autres témoignages, j'ai appris que cet adhérent a été le seul à avoir porté plainte devant les tribunaux pour contester les manœuvres que le GDA pourrait entretenir, entraînant la faillite de ce grand agriculteur. Faute de temps et de moyens je n'ai pu vérifier l'aboutissement de cette procédure judiciaire.

² Le Commissariat Régional au Développement Agricole(CRDA) relevant du M.A.R.H (Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques) est l'acteur principal dans le secteur de l'eau au niveau régional.

Le CRDA est constitué sous forme d'établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il y a un CRDA dans chaque gouvernorat dirigé par un commissaire qui représente le Ministre de l'Agriculture au niveau régional. Le CRDA est chargé, dans le cadre du gouvernorat, de la mise en œuvre de la politique agricole arrêtée par le gouvernement.

A côté du président et du trésorier, l'aiguadier est considéré comme une des personnes clés du GDA. C'est à sa charge que repose la distribution de l'eau, l'entretien préventif du réseau, l'exécution des petites réparations et parfois la surveillance et la perception de la redevance. La situation des aiguadiers diffère d'un GDA à un autre. Dans les meilleurs des cas l'aiguadier est un salarié reconnu par le GDA et inscrit dans la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), tel était le cas du GDA visité.

Faute d'être correctement exploitées et entretenues, les installations d'irrigation se dévalorisent rapidement. D'après les interviews effectuées avec l'aiguadier, aucun GDA ne pratique la maintenance préventive, sauf ce GDA visité (l'entretien des rigoles et fissures est estimé à 8% du budget). Dans le cas contraire, il en résulte que les agriculteurs sont incapables d'en tirer les bénéfices qu'ils attendaient si les pannes du système d'irrigation sont fréquentes.

Par rapport à ce sujet, les irrigants ont affirmé que si ces contraintes techniques ne s'améliorent pas, certains finiront par ne plus s'intéresser à leurs terres et seront, peut être, contraints à les abandonner. Les agriculteurs se plaignent du tarif de l'eau et par conséquence de l'importance des recettes réalisées par le GDA et qui auraient pu assurer un bon service.

En terme d'exploitation de la ressource en eau, on note un décalage entre la quantité pompée et celle facturée. Ce décalage est expliqué par la défaillance dans la maîtrise des débits. Un autre facteur qui peut conduire à ce décalage est celui de la perte d'eau dans le réseau.

La distribution de l'eau se fait par tour d'eau (4 dinar/heure), mais les adhérents ont le droit d'avoir du supplément d'eau sur demande (7,5 dinar/heure) suivant la disponibilité.

En l'absence de pannes, l'eau est délivrée en temps voulu pour les agriculteurs. D'après l'aiguadier l'offre de l'eau est, dans la plupart des cas, supérieure à la demande sauf dans le cas où il y aurait des pannes puisque les demandes s'accumulent.

La non-perception des cotisations au niveau des GDA et le refus des agriculteurs à payer cette cotisation est essentiellement expliquée par les difficultés financières qu'ils rencontrent. Ceci est accentué par le manque de la main d'œuvre agricole. Il serait judicieux de revoir le « salaire » de l'ouvrier agricole, SMAG, qui semble être faible comparé aux heures de travail.

L'énergie et la main d'œuvre constituent la part importante dans les dépenses. En effet, les dépenses les plus élevées de l'énergie sont enregistrées aux GDA qui irriguent à partir des forages fonctionnant avec motopompe.

○ **La gestion sociale**

La notion de collectivisation et d'association dépasse le service de la gestion de l'eau d'irrigation pour s'étendre à d'autres domaines économiques et sociaux. Cela semblait être le cas de ce GDA.

Les services proposés par ce GDA ne sont pas limités à la seule vente de l'eau. Le domaine des services sociaux trouve sa place, cela reflète la volonté de promouvoir le développement économique et social des membres. Ils ont procédé à des actions sociales, comme l'aide aux familles pauvres et l'implantation des micros projets pour les femmes rurales.

Un autre facteur qui pèse énormément sur le fonctionnement social, est la relation entre les membres. En effet, on trouve différents types d'adhérents (gros producteurs, petits producteurs, jeunes, vieux, femmes, hommes), cela peut provoquer des tensions au niveau de leurs relations (certains profitent de l'extension du réseau, ils dominent le tour d'eau). Par contre, les agriculteurs dont les terres sont loin du réseau ont un débit faible et ont des difficultés à faire entendre leur voix et ne disposent pas de moyens suffisants pour venir à bout de leurs peines.

Des tensions se sont créées entre différents groupes au sein de la société locale. On note l'absence d'organisme particulier, par exemple « un conseil » pour la gestion et la résolution des conflits entre adhérents. On pourrait penser à l'exploitation des spécificités culturelles et locales comme le fait de procéder à l'élection ou la désignation d'une vieille personne comme arbitre. Elle préserverait le savoir faire ancestral et procéderait à la résolution amiable des tensions et conflits.

Section 3 - Enseignements et perspectives :

D'un côté, le GDA est conçu pour fournir des services pour les irrigants, de l'autre côté, il doit assurer sa propre viabilité. Ce double objectif n'est pas toujours évident, puisque les irrigants cherchent à réduire leurs coûts de production et notamment les charges qui se rapportent à l'eau d'irrigation. En revanche, le GDA tente de vendre un volume d'eau plus important pour améliorer ses recettes.

Les difficultés financières de certains GDA, trouvent leurs origines essentiellement dans la faiblesse de la perception des recettes des ventes d'eau et des cotisations fixes confrontée à l'importance des dépenses d'énergie et de maintenance.

Il y a un risque qu'un cercle vicieux se mette en place : le GDA est en difficulté financière, il offre des services insuffisants, les paysans ne payent plus leurs redevances donc le GDA s'endette. Par conséquent, les secteurs aval manquent d'eau, le système hydraulique se dégrade, le système de contrôle devient caduc, le système financier s'effondre, la distribution de l'eau par les GDA n'obéit plus qu'à des initiatives individuelles des administrateurs, l'économie d'eau n'a plus de sens.

Les réparations ne figurent pas dans les dépenses or ce type de dépenses peut être plus important à l'avenir, vu qu'il est rare qu'un GDA pratique les entretiens préventifs et même si elle est menée, elle ne répond pas à des normes préétablies. Les amortissements ne sont pas comptabilisés ce qui remet en question la viabilité du matériel et pose le problème de son renouvellement.

Les prévisions budgétaires constituent un élément essentiel de la planification des activités des GDA. Les différents éléments pris en considération dans la budgétisation devraient être maîtrisés pour éviter les incohérences qui pourraient générer des pertes et conduire progressivement à une situation de déficit structurel. C'est le cas quand les prévisions de production d'eau sont surestimées par rapport à la demande réelle, ce qui conduit à calculer des recettes importantes sur la base d'une consommation prévisionnelle fictive.

Le développement du potentiel technique des GDA en matière d'entretien peut prendre beaucoup de temps (plusieurs années de formation, d'encadrement et de changement de

personnel des GDA), il serait judicieux d'accroître les responsabilités des GDA en matière d'entretien des ouvrages d'irrigation et de drainage à travers des contrats avec des entreprises privées pour la maintenance et la réparation du réseau.

Cependant, le milieu rural, malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics à travers différentes actions (formation, accès aux crédits, avantages fiscaux, adaptation du cadre juridique, etc.) reste marqué par l'absence ou du moins la rareté de cette initiative privée.

CONCLUSION

La création de ces associations est caractérisée par un manque de participation de la part des agriculteurs ou plutôt d'une participation imposée.

En effet, la majorité des GDA est créée par l'initiative de l'administration avec une rare motivation de la part des irrigants. Cette procédure descendante ne permet pas une réelle adhésion de la population locale.

L'approche participative a toujours été pensée, bien que rarement introduite d'une façon concrète. L'absence de participation, au moment de la création amène à un désintéressement de la part des adhérents. Ce manque de motivation peut être à l'origine des difficultés des GDA.

A travers l'analyse du fonctionnement des GDA, nous pouvons mettre en évidence que certaines défaillances concourent à la mauvaise exploitation des périmètres irrigués. La faible maîtrise de la gestion du réseau et l'apprentissage lent de la gestion participative, empêche le GDA de remplir ses fonctions. Les difficultés financières et l'absence d'un soutien financier pour surmonter certaines crises, peuvent mettre en cause le fonctionnement de l'institution. Le manque de compétence humaine en raison du vieillissement et de l'analphabétisme contribue bien au dysfonctionnement du GDA.

Il n'y a pas l'ombre d'un doute, que certains GDA ont obtenu des résultats encourageants tant sur le plan financier, par la prise en charge du fonctionnement, que sur le plan technique par la maîtrise de la distribution de l'eau et social par l'établissement de bonnes relations avec les différents acteurs.

Cependant il reste à revoir l'efficacité des autres GDA sur les mêmes plans et en tant qu'agent de transformation structurelle. La mise en œuvre d'autres approches et d'une nouvelle vision du développement en PPI basé sur les GDA reste donc à être prouvée.

Mais au regard de l'espoir suscité lors de leur émergence, les résultats obtenus jusqu'ici par les GDA restent très mitigés, même si aujourd'hui ils peuvent parvenir à pénétrer certains secteurs économiques (comme l'approvisionnement et la commercialisation) et à s'imposer comme des interlocuteurs potentiels des pouvoirs publics et des éventuels bailleurs de fonds souhaitant s'investir dans le marché de l'eau.

BILAN DES JOURNEES DE L'ECOLE CHERCHEURS (ATELIER EAU)

Pourquoi se préoccupe-t-on de la durabilité de l'oasis ?

Tout simplement, parce que l'oasis de GABES représente, non seulement un écosystème, mais c'est aussi un agro-écosystème menacé, dans le sens où il y a intervention de l'homme et de son bâti. L'idée avancée était d'ériger l'oasis en « parc naturel oasien » qui renvoie à une entité territoriale de l'espace oasien ; et pourquoi pas penser à reconnaître l'idée « d'un paysage oasien », à l'instar de la loi paysage française.

Il faut donc penser la pérennité de l'oasis dans son environnement : l'idée du parc serait un outil de délimitation de ce territoire qui renforcerait la cohésion sociale dans un climat de concurrence entre les différents acteurs (agriculteurs, foncier, eau) de sorte à trouver un outil de coordination qui soit économiquement justiciable, socialement acceptable et techniquement abordable; pensé à la manière des « Working-rules » d'Ostrom.

Il est aussi vrai que nous avons un cadre juridique protecteur des ressources naturelles via l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement (ANPE)³, l'Agence Nationale de Protection du Littoral (APAL)⁴. On mentionne également la convention de Montréal sur la désertification ratifiée par la loi 1995. Aussi la loi de conservation des eaux et du sol(CES)⁵.

Ne négligeons pas aussi le rôle associatif : l'ASSOC qui œuvre pour la sauvegarde du patrimoine des oasis du sud Tunisien,

On en conclut qu'en Tunisie, il existe un arsenal juridique propice au développement de l'agriculture, de l'hydraulique et du sol et donc de l'environnement.

Paradoxalement, ce cadre révèle pourtant, ses limites ; il n'a pas pu assurer la protection de l'oasis, car il ne suffit pas d'avoir une loi eau, une loi agriculture ou même une loi sol. L'oasis est un écosystème à part, c'est une symbiose de tous ces éléments.

Oasis de GABES, oasis littorale ou 'environnement oasien', c'est ainsi qu'il se revendique. A l'image d'une femme folle aux cheveux en bataille, les palmiers de GABES se dressant haut et fort revendiquant leur droit, ne serait ce qu'exister : survivre ! Fondé sur un juste équilibre entre : qualité du sol, qualité de l'eau et présence de palmiers dont le feuillage en forme de

³ Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement, créée en tant qu'*établissement public industriel et commercial* par la loi n° 88-91 du 2 août 1988, telle que modifiée et complétée par la loi n° 92-115 du 30 novembre 1992 considérée la loi environnement cadre en Tunisie.

⁴ Voir la loi n° 95-72 du 24 juillet 1995, portant création d'une agence de protection et d'aménagement du littoral.

⁵ La loi n° 95-70 du 17 juillet 1995 relative à la conservation des eaux et du sol.

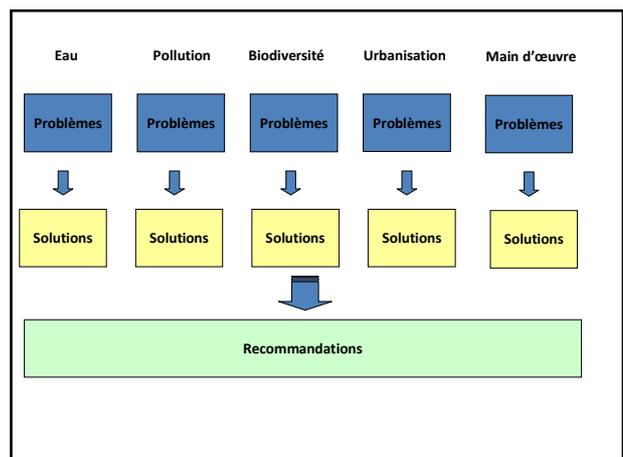
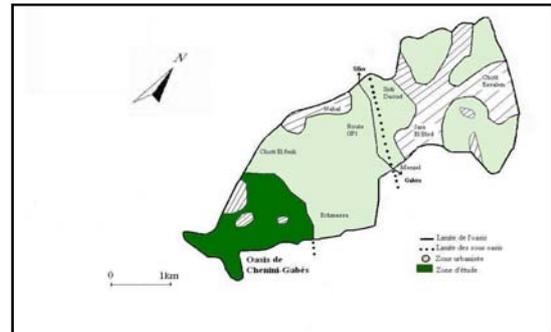
parasol crée un véritable microclimat. Conjugués entre eux, ces éléments font le « territoire oasien ». Il serait légitime de penser une reconnaissance d'emblée de l'oasis en tant qu'unité autonome et spécifique : un cadre juridique propre et pourquoi pas une « loi oasis ».

Peut être que cela ouvrirait la voie pour une reconnaissance de l'oasis littorale comme patrimoine, non uniquement national, mais mondial.

A cette forme de reconnaissance nous avons tous contribué, l'Ecole Chercheurs s'est donc proposé un Plan d'Action de Développement Durable de GABES « PADOG ». C'est avec ce genre de manifestations dans son approche globale, universaliste et traduisant la multidisciplinarité ou encore l'osmose de la diversité, que la science et la recherche assimilent et changent la vision que l'Homme pourrait avoir de la nature.

Atelier agriculture/environnement

Cas d'étude



L'eau



Problèmes

- • Concurrence entre les différents secteurs économiques.
- • Augmentation des besoins en eau pour les secteurs touristique et urbain.
- • Manque d'eau au niveau de l'exploitation:
 - Tour d'eau de longue durée (dépassé 40 jours)
 - Faible débit de l'eau
 - Durée insuffisante pour l'irrigation
 - Diminution de la superficie irriguée
 - Abandon des cultures (arbres fruitiers, palmiers)
 - Abandon total des parcelles

Solutions

- • Gestion rationnelle de l'eau par le GDA (code des eaux, loi 1995).
- • Création d'une station de dessalement pour satisfaire les besoins en eau de la cimenterie.
- • Utilisation des eaux usées traitées (cimenterie).
- • Un projet présidentiel pour la création de puits (20) dans l'oasis.

La pollution





Définition : toute introduction directe ou indirecte d'un polluant biologique, chimique ou physique dans l'environnement (loi du 2/8/1988)

Problèmes

→ **Pollution de l'air**

- Diminution des rendements : la luzerne de 7 à 11 coupes/an
- Diminution du revenu des agriculteurs
- Départ des propriétaires les plus riches

→ **Pollution du sol et de l'eau**

- Utilisation des boues résiduelles de la station d'épuration (fertilisation)

Solutions

- • Trouver une formule pour pénaliser financièrement les industriels (principe du pollueur-payeur)
- • Loi sur la qualité de l'air 2007-34 (seuil d'alerte, amendes en cas d'infraction, fermeture de l'installation en infraction en cas de récidive, transaction)
- • Installation de filtres ou de catalyseurs pour les cheminées
- • Implantation d'une station d'épuration au sein de l'usine
- • Imposer à la station d'épuration existante l'analyse des boues

La biodiversité



Problèmes

- • **Première strate**
 - dégradation et disparition de palmier => axe et pivot de la vie dans l'oasis
 - Extraction illicite de « legmi » + qualité médiocre des variétés
 - Perturbation de l'écosystème oasien (changement de microclimat)
- • **Deuxième strate:**
 - Diminution du nombre d'arbres fruitiers
- • **Troisième strate:**
 - Tendence vers la monoculture (cultures fourrage + cultures industrielles)
 - disparition des variétés de cultures maraichères + savoir-faire local
- • **Urbanisation:**
 - Invasion d'espèces ravageuses (dégâts sur les cultures)



Solutions

- • Création d'un observatoire (biodiversité, économie, social, environnemental....)
- • Protection de la biodiversité de l'oasis de Gabès (conservation ex-situ, banque de gènes)
- • Attribution d'un label aux produits de l'agriculture oasienne (grenade de Gabès, henné)
- • Valorisation de la diversité variétale du palmier dattier à Gabès
- • Valorisation des sous-produits des palmiers (aliments pour bétail, fertilisants...)
- • Incitation financière des oasiens pour la plantation et l'entretien des palmiers
- • Création d'une filière « legmi » (loi 2008-73 relative à la sauvegarde des palmiers)

L'urbanisation



Problèmes Rencontrés

Extension des zones urbaines à proximité de l'oasis

Construction des maisons à l'intérieur de l'oasis

1. Renforcer l'application effective de la loi relative à la protection des terres agricoles de 1983.

?

Monter un comité de supervision de l'inspection déjà existante

Augmenter la valeur de l'amende en cas de l'infraction.

2. Intégrer l'écosystème oasien sous le nom d'un Parc Naturel ou Parc Agricole.

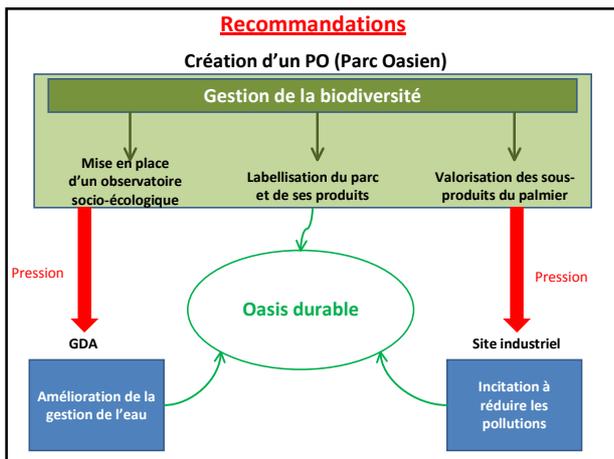
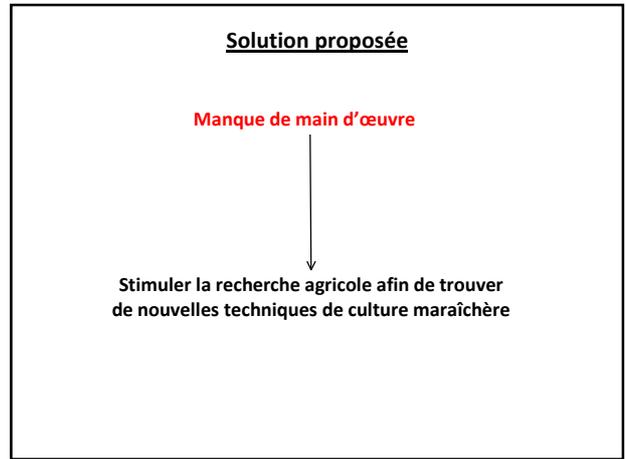
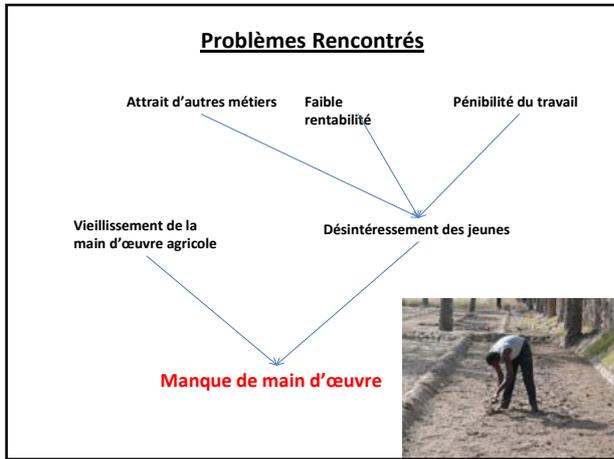
→ • Elaborer une étude approfondie afin d'apprécier l'attitude des agriculteurs vis-à-vis la création de Parc.

→ • La politique de Zonage

Zone I: Interdiction complète de bâtir

Zone II: Interdiction limitée conditionnée (exemple: être propriétaire d'un bâtiment agricole)

La main d'œuvre



Rapport de participation à l'école chercheur « gouvernance foncière et usages des ressources naturelles »

Gabes du 16 au 20 Novembre 2009

Atelier Agriculture/Environnement



Nous remercions, Mr le doyen M.L.Fathel Moussa et notre enseignant D. Wahid Ferchichi qui nous ont permis de participer à cette école chercheur, et qu'ils soient sur de notre profonde reconnaissance.

Nos remerciement les plus sincères à Mr J.christophe Paoli, Mr .Claude Napoléon et Mr. Abdallah Ben Saad pour leurs accueil, soutiens et conseils.

Introduction :

Dans le cadre de l'école chercheur tenus à Gabes du 16 au 20 Novembre 2009, organisée par :

-le centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes CIHEAM

-l'institut national de recherche agronomique(France) INRA

-l'institut des régions aride IRA

Sur le thème : « gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »

**la FSJPST a été représenté par Mr le doyen Fathel Moussa et D.Wahid Ferchichi*

Et 4 étudiants chercheurs :

-Anis Hanzouti

-Mohamed Barguellil

-Kalthoum Ayadi

-Manel Amiri

1. la Formation théorique:

Les interventions :

**gouvernance publique et propriété privé des ressources naturelles (Hervey Jacobs)*

**L'évolution juridique du foncier agricole (Doyen Moussa et D.Ferchichi)*

**gouvernance foncière et ressources naturelles en méditerranées(M.Elloumi)*

**l'évolution historique de la question foncière (Anne Marie Jouve)*

**Interaction entre l'action publique n les dynamismes des systèmes agricoles et leur gestion des ressources naturelles (Michel Pech)*

**le territoire de gabes comme bien commun (Sophie Allain)*

**technique pour l'analyse des conflits d'espace (Romain Melot /Christophe Paoli)*

**système d'information et observatoire (Mongi Sghaier)*

**les enjeux de l'agriculture oasienne dans le contexte de désengagement de l'Etat (A. Ben Saad)*

== » Toutes ces interventions nous ont présenté, de manière explicite, la situation de l'oasis de gabes et tous les enjeux et difficultés qu'il faut surmonter.

2. Visites de terrain et études de cas :

Les principales visites sur terrain :

**les oasis*

**les anciennes sources d'eau*

**les pompes moderne ,les forages, les réseaux d'irrigation dans les oasis ...*

**les zones de croissances urbaines*

== » les visites sur terrain nous ont permis de voir de près les difficultés et problèmes qui pèsent sur les oasiens (pollution, manque de main-d'œuvre, manque et mauvaise gestion de l'eau...)

3. Enquêtes :

== » les enquêtes sur terrain étaient d'une grande importance, elles nous ont permis d'éclaircir certains points qui jusque là étaient obscure, exemple :

**enquête sur la relation entre l'homme et le palmier : le savoir faire, le problème de la main d'œuvre*

**enquête sur les raisons du refus de l'application des lois*

**enquête sociale sur les raisons de l'urbanisation dans les oasis*

**enquête sur la légitimité de l'extraction du « légmi » des palmiers*

4. Travaux Pratiques (Atelier de recherche) :

Basé sur la technique du « brain storming », on s'est répartis en 3 groupes :

1. Atelier de la gestion de l'eau

2. Atelier de l'urbanisme

3. Atelier Agriculture et environnement

**Pour l'atelier Agriculture et environnement, on c'est basé sur 3 axe de recherche :*

- la pollution (de l'eau et de l'air)

-la conservation de la biodiversité dans les oasis

-la protection des palmiers

== »sur ces trois thèmes, on a travaillé en collaboration avec des Agronomes, des économistes et des sociologues,

Dans ce cadre, on a présenté :

** toutes les réglementations (lois et décret) visant la lutte contre la pollution de l'eau et le déversement de polluants dans le milieu récepteur*

**la loi sur la qualité de l'air Loi n°2007-34 du 4 juin 2007, qui vise à prévenir, limiter et réduire la pollution de l'air et ses impacts négatifs sur la santé de l'Homme et sur l'environnement ainsi qu'à fixer les procédures de contrôle de la qualité de l'air, afin de rendre effectif le droit du citoyen à un environnement sain et assurer un développement durable.(art1).*

**la Loi n° 2008-73 du 2 décembre 2008, relative à la sauvegarde des palmiers qui. vise à la sauvegarde et au développement du patrimoine génétique national des palmiers-dattiers de toute espèce, à la préservation de la diversité phoenicicole dans les oasis et à la protection des diverses espèces contre la dégradation et contre tous les risques auxquels elles sont confrontées (art 1).*

Nos Recommandations :(dans le cadre de l'atelier Agriculture et environnement) :

**Pour faire face à la non application des lois, on recommandé de recourir plus à la technique d'étude d'impacte sociale(qui intervient avant l'adoption des lois).*

**Concernant la protection de la biodiversité dans les oasis, On a remarqué que les espèces de faune et flore sauvage sont peu connues, d'où on a recommandé la création d'un observatoire qui aura pour mission de faire des études, des statistiques et une collecte des informations.*

**réglementation de la vente du jus de palmier, voir son interdiction, vue ses effets néfaste sur les palmiers et leurs diversité*

Conclusion

** l'école chercheur organisée à gabelles a réuni des spécialistes de divers pays et de diverses disciplines, qu'on a su intégrer avec une grande aisance.*

**Notre participation à l'école chercheur était une expérience très importante qui nous a permis de :*

-voir de près les problèmes qui existent sur le terrain

-prendre compte des liens qui existent entre les divers problèmes dans l'oasis (entre le manque d'eau , sa mauvaise gestion, et le changements des types de cultures , entre le manque de main d'œuvre , la réticence des jeunes et la perte du savoir faire....)

== »l'école chercheur nous a permis de s'éloigner de la théorie et de découvrir la situation dans la pratique et les défis que le Droit doit faire face.

Enfin, outre que les cours et les T.P ,l'école chercheur était une très bonne occasion pour rencontrer des spécialistes ,des praticiens , des experts dans d'autre domaine que le Droit.

Préparé Par Anis Hanzouti

Mastère en Droit de l'environnement et d'aménagement des espaces

Mastère en Droit Foncier

-

QUATRIÈME PARTIE

GESTION DES PARCOURS COLLECTIFS

4.1.

Gestion des terres collectives au Maghreb Impacts socio-environnementaux de la privatisation

Abdallah Ben Saad¹ et Alain Bourbouze²

¹Institut des Régions Arides, Medenine-Tunisie

²Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier-France

1. Introduction

La Tunisie fait partie des pays de droit musulman où le système juridique est marqué d'une profonde interdépendance du spirituel et du temporel. En effet, avant l'apparition de l'Islam, en Arabie et en Afrique du nord, et si les oasis et les pourtours des agglomérations sont le domaine de la propriété «*melk*», la réalité dominante était la terre de tribu «*ardh arsh*». Plus tard, ce facteur fut à l'origine du déclenchement de conflits fonciers, généralement sanglants, lorsque le pouvoir central (administration coloniale ou Etat national) décida la délimitation de ces espaces pastoraux pour l'application de telle ou telle politique foncière.

L'autre fait marquant de l'histoire socio-foncière des pays arabes se rattache à l'application de la *chari'a*. Ainsi, la mise en place par les juristes musulmans de procédés donnant naissance à la création de statuts ou de structures juridiques distinctes n'a pas été une chose facile. La diversité des régimes fonciers tel que le *habous* au Maghreb ou *wakf* au Machrek, la *hiba* (donation), la *wasiyya* (legs), le *melk* (terres appropriées), le *miri* (terres en usufruit concédées par l'Etat) et le *mawt* (terres mortes) ; constituent la preuve d'une histoire foncière longue et d'une législation complexe.

En somme, les systèmes de propriété foncière dans les pays maghrébins, dont fait partie la Tunisie, sont marqués par des points communs :

* les mêmes grands statuts fonciers: *melk*, *habous*, terre de tribu...

* la même séquence : droit coutumier préislamique – droit musulman – droit moderne.

Cependant, depuis les indépendances de ces pays, les évolutions foncières se sont fait dans le cadre des politiques nationales, parfois très différentes : Réforme agraire, autogestion, collectivisation, étatisation, libéralisation.

2. Le foncier et la colonisation dans les pays maghrébins

Les deux principaux objectifs de la colonisation des pays maghrébins par trois Etats européens (France, Italie, Espagne) sont :

* assurer l'alimentation des usines des métropoles en matières premières à bon prix et sans interruption

* accaparer les terres les plus fertiles dans les colonies et intensifier la production agricole.

Cette conception coloniale de la propriété basée sur la force, la violence et le racisme a été clairement exprimée par le Roi d'Italie Victor Emmanuel III le 26 mars 1926 : «il nous faut de l'air pour respirer, de la terre pour nous étendre, du charbon et du pétrole pour nous chauffer nous et nos machines, des horizons et des flots pour l'héroïsme et pour la poésie». Pour y arriver, il fallait puiser dans le droit musulman pour construire les formules juridiques nécessaires permettant l'installation de la colonisation foncière. L'administration coloniale a trouvé la solution dans l'interprétation du régime des «terres mortes» qui concernent les espaces steppiques très vastes. En effet, suivant le droit musulman une terre morte est la propriété de l'Etat. Suivant les écoles *hanéfite* et *malékite* est considérée terre morte «les espaces non habités dépourvus de point d'eau en dehors des espaces urbains».

En somme, nous pouvons dire que le régime foncier traditionnel a su répondre aux besoins des puissances coloniales. Les Français ont agi en Algérie, au Maroc et en Tunisie avec autant d'efficacité. Les Espagnols ont agi avec une certaine prudence dans le Nord du Maroc. Quant aux Italiens nous remarquons que les méthodes qu'ils ont appliquées en Lybie s'inspirent de celles de la France en Algérie. Toutefois, le résultat est le même : les colons ont pu acquérir d'immenses domaines constitués des meilleures terres maghrébines.

Il va sans dire qu'après le départ des colons, entre le milieu des années 50 et le début des années 60, deux grands problèmes : la complexité des régimes fonciers et l'extrême inégalité dans la répartition des terres. La transition vers des régimes fonciers moins compliqués et plus équitables, jugée nécessaire pour la modernisation de l'économie et la société, a nécessité la mise en œuvre de politiques foncières dont la nature et le rythme diffèrent selon le pays et les époques.

Pour l'Algérie :

C'est le pays qui a hérité de la colonisation le plus grand secteur moderne : grandes exploitations mécanisées sur les meilleures terres.

De ce fait, la propriété foncière a toujours constitué un enjeu capital entre les différents acteurs et l'Etat algérien. Ce dernier a joué un rôle primordial dans ce domaine par les différentes politiques foncières qu'il a appliqué dans des contextes politiques, sociaux et économiques particuliers. L'Algérie a connu 4 politiques foncières : l'autogestion (1963-1971), la réforme agraire (1971-1981), la restructuration (1981-1987) et la réorganisation (1987 à nos jours).

Pour le Maroc :

Contrairement à l'Algérie, les terres de colonisation ont été récupérées progressivement sur une période de 17 ans (de 56 à 73). Toutefois, bon nombre de très grandes fermes coloniales ont permis, par recompositions et rachats successifs, la constitution d'une classe importante de notables ruraux. Dans les terres collectives, la politique foncière de l'Etat marocain ne semble pas entraîné un changement profond au niveau des tenures foncières héritées de l'époque coloniale. Les *arush* ou collectivités, dotées de la personnalité morale, sont propriétaires de ces terres sous la tutelle de l'Etat, alors que les chefs de famille n'ont qu'un droit de jouissance. Contrairement à la Tunisie, les terres collectives continuent d'être exploitées en collectif par le biais des coopératives pastorales, d'où une préservation de l'environnement.

Pour la Lybie :

Le fait que les terres de colonisation soient moins étendues que dans les autres pays maghrébins, a constitué un facteur qui a facilité la transition foncière dans ce pays. Ainsi, la majorité des anciens occupants avaient récupéré leurs terres. En outre, les terres «sans maître» ont été reprises par l'Etat dans un premier temps pour être ensuite soit concédées aux anciens *moujahidines* soit louées à long terme. Depuis 1969, date du début de la politique

«socialisante», une nouvelle politique d'aide aux fellahs grâce à une politique hydraulique de grande envergure qui vise la satisfaction des besoins du pays en produits agricoles.

3. La politique foncière tunisienne : historique et contexte socio-économique

La Tunisie, petits pays d'environ 10 millions d'habitants, d'une superficie de 164 150 km² dont 90 000 km² de SAU réparties ainsi (au lendemain de l'indépendance) :

- * 3000 000 ha de terres collectives
- * 850 000 ha de terres domaniales
- * 1000 000 ha de terres habous
- * le reste terres melk

3.1. Complexité du régime foncier tunisien

❶ Les terres privées *melk*

Ce régime désigne la propriété immobilière régie par le droit musulman de rite *malékite*. Celle-ci est assimilée le plus souvent par opposition à la propriété de l'Etat ou des tribus. Ainsi, sont dites «*melk*» les terres régulièrement et traditionnellement acquises par achat ou donation, héritées ou vivifiées directement ou suite à un contrat d'association (*Mougharsa, Mouzarâa, Moussaquat...*).

A présent, trois types de propriétés privées peuvent être distingués à savoir :

- les terres qui sont immatriculées et enregistrées à la conservation foncière et dont les propriétaires disposent d'un titre bleu ;
- les terres non immatriculées, mais dont les propriétaires disposent d'un certificat de possession ou titre vert ;
- les terres dont les propriétaires ne disposent que d'un titre notarié dit titre arabe ou «*rasm*» beaucoup moins précis car ne mentionne pas généralement la superficie mais seulement l'origine de la propriété, ses délimitations et toutes les mutations survenues sur celle-ci.

❷ Les terres domaniales

Elles constituent toutes les terres provenant :

- des différents protocoles d'accord de rachat franco-tunisien surtout pendant la période allant de 1956 à 1963.
- de l'application de la loi du 12 mai 1963 portant sur la nationalisation des terres appartenant à des étrangers.
- de la liquidation des «*Habous*» publics.

L'ensemble de ce patrimoine a été confié aux offices de mise en valeur (le premier créé en 1958) et surtout à l'office des terres domaniales créée en 1961, qui avait pour mission d'assurer la gestion des terres à vocation agricole, leur mise en valeur et leur reconversion

❸ Les terres *habous*

Le «*habous*» est défini comme étant : «un acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens, généralement immeubles, et les met hors du commerce en les affectant à perpétuité à une œuvre, dans un but charitable ou social, soit d'une manière absolue exclusive de toute restriction (Habous public), soit en

réservant la jouissance de ces biens à une ou plusieurs personnes déterminées (Habous de famille). A l'extinction des bénéficiaires du droit de jouissance, le Habous de famille devient un Habous public». Ainsi, le terme « *habous* » implique l'idée de retenir, il s'agit en effet d'une institution qui permet d'immobiliser pour l'éternité le statut juridique d'un bien. L'acte notarié par lequel le propriétaire constitue son bien en « *habous* » est appelé en arabe « *wakf* » du verbe « *wakafa* » s'arrêter. Il devient dès lors inaliénable, insaisissable et perpétuel.

Le « *habous* » trouve son origine dans le droit musulman et plus précisément dans la « *sunna* » (ensemble des dires du prophète Mohamed), mais le coran ne contient pas de texte qui confirme la loi du « *habous* ». C'est une pratique qui consiste à mettre ses biens à l'abri d'un pouvoir despotique et assurer l'usufruit aux descendants en leur interdisant la voie de l'aliénation.

Les « *habous* » sont classés en trois catégories: les « *habous* » privés, les « *habous* » publics et les « *habous* » mixtes.

En Tunisie, le recours au statut « *habous* » se trouve généralisé en périodes d'insécurité : Révolte de Ali Ben Ghedhahem en 1864, la famine de 1861 et surtout pendant la colonisation lorsque les gros propriétaires sont menacés d'expropriation par le pouvoir central.

Mais cette institution qui a rempli en partie son rôle politique car elle a permis de contenir les assauts de la colonisation des terres ce qui a eu pour conséquence de sauvegarder une partie des meilleures terres, n'a pas rempli ses fonctions économiques et sociales.

Sur le plan économique, le fait que ces biens étaient inaliénables les faisait échapper aux transactions et ne permettait guère à leurs ayants-droit d'accéder aux crédits pour la mise en valeur. Sur le plan social, le « *Habous* » constitue même une déviation des règles de succession en modifiant ces règles au profit des mâles.

④ Les terres collectives

La notion de terre collective est très ancienne en Tunisie, ses origines remontent aux époques les plus obscures de l'histoire du pays où l'insécurité désespérante interdisait toute forme privée de propriété. Elle est due aussi à des facteurs climatiques. On rencontre en effet la propriété collective surtout dans les régions steppiques là où les conditions naturelles sont défavorables au développement de la propriété privée. L'individu isolé ne pouvait pas exploiter la terre dans ces régions arides car il n'a pas les moyens pour agir sur la nature, il est alors obligé de chercher des appuis, contraint de rallier un groupe.

Il est clair que le problème d'appropriation des terres collectives s'est posé avec la colonisation. La législation foncière durant les périodes antérieures a porté essentiellement sur l'exploitation et non la propriété des terres.

La découverte des mines de phosphate à Gafsa et des ressources pétrolières au sud de la Tunisie a posé la problématique de l'existence d'une base juridique relative à la propriété du sous-sol. C'est ainsi que dès le début, l'administration coloniale n'a pas toléré que les tribus jalonnent à leur guise les parcours qui couvrent plus de la moitié de la Tunisie. Cette situation a poussé le pouvoir colonial à promulguer le décret du 30 décembre 1935 pour officialiser le statut des terres de jouissance des tribus après avoir procédé par la délimitation de ces terres en application du décret du 14 janvier 1901.

Par le décret de 1935, l'administration coloniale qui a instauré le contrôle direct de l'Etat sur ces terres. Ainsi, les populations vivant sur ces terres ont assisté à la modification de leur statut juridique qui est passé d'une pleine propriété des terres en question à un seul droit de jouissance. La terre collective est en effet un fonds rural d'une extrême indivision, un bien insaisissable et imprescriptible appartenant, sous tutelle administrative de l'Etat, au groupement qui en jouit. La jouissance de ces terres est par conséquent collective.

Il a fallu attendre 1957, avec l'objectif de les sortir de leur immobilisme, pour voir le premier texte de l'état tunisien, il s'agit de la loi du 28 septembre 1957 modifiée par la loi du 21 juillet 1959, qui précise que le droit de jouissance collective doit sous réserve de certaines conditions être converti en droit de pleine jouissance.

3.2. Les politiques foncières depuis 1956

La période 1956-1960

Si nous faisons un état des différentes voies suivies par la Tunisie depuis 1956, nous distinguons tout d'abord, la voie libérale ou semi-libérale de 1956 à 1960, un socialisme coopératif fondé sur une réforme globale des structures agraires qui a couvert la période allant de 1961 à 1969, un libéralisme timide (1970-1985), enfin un libéralisme plus franc marqué par l'application du programme d'ajustement structurel à partir de 1986 et dont le secteur agricole était à l'avant garde dans le processus des réformes économiques puisqu'il a bénéficié d'un programme de restructuration appelé «programme d'ajustement structurel agricole (PASA)» basé sur le désengagement de l'état et la responsabilisation de la profession

La réforme foncière qui tendait à favoriser la propriété privée a porté principalement sur les propriétés *habous* et les terres collectives. Les *Habous* publics ont été abolis et intégrés au domaine privé de l'Etat par le décret du 31 mai 1956, quant aux *Habous* privés leur abolition a été assurée par le décret du 18 juillet 1957. Pour les terres collectives, et dans une tentative de les sortir de leur immobilisme, le premier texte de l'état tunisien a paru en 1957, il s'agit de la loi du 28 septembre 1957 modifiée par la loi du 21 juillet 1959 qui précise que le droit de jouissance collective doit sous réserve de certaines conditions être converti en droit de pleine jouissance. Cette réforme du statut des terres collectives et *Habous* a eu comme résultat un bouleversement plus ou moins important de bien des croyances et des structures religieuses et économiques ainsi que des modes d'exploitation des terres. Par ces mesures législatives le jeune état tunisien vient consolider la privatisation foncière et l'exploitation individuelle des terres.

La période 1963-1969 : une tentative de réforme agraire

Pendant cette période, les structures agraires ont été complètement bouleversées et la politique agraire, comme toute la politique économique tunisienne, après le congrès de Bizerte, s'orientait vers le socialisme. D'ailleurs, pendant ce congrès organisé en 1963, le parti au pouvoir s'est vu changer de nom du parti du «Néo-Destour» au «Parti Socialiste Destourien» (PSD). Toutefois, ce changement de cap ne veut pas dire la naissance d'un vrai projet politique «socialiste» mais seulement l'émergence d'une tendance minoritaire certes influente au sein des instances du parti.

Genèse du mouvement coopératif tunisien

L'environnement politique et économique international à la fin des années 50 (*le modèle coopératif a été présenté par les organisations internationales et principalement l'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) comme étant une voie privilégiée de développement de l'agriculture dans les pays du tiers monde*) ainsi que l'affirmation du mouvement syndical tunisien (UGTT), qui se revendique comme le principal partenaire du parti au pouvoir pour l'indépendance du pays, ont pratiquement imposé la coopération comme forme d'organisation socio-économique de l'agriculture tunisienne (en septembre 1956, l'UGTT dirigé par Ahmed Ben Salah, un intellectuel de tendance social-démocrate, opte

clairement pour la priorité au développement agricole dans le rapport économique de son 6ème congrès qui était intitulé : « le développement de l'agriculture est la condition première du développement de l'économie ».

Ce rapport trace les grandes lignes d'une action concrète de développement de l'agriculture par la généralisation des coopératives sous toutes leurs formes, le développement prioritaire du centre et du sud et la constitution de zones de mise en valeur agricole .

Au mois de novembre 1960, Bourguiba confia à Ahmed Ben Salah le secrétariat d'état au plan alors qu'il s'occupait déjà des affaires sociales et de la santé publique. Ainsi, le projet "coopératif" prenait forme lentement mais sûrement. Les perspectives décennales de développement (1962-1971), dont les objectifs et les moyens mis en œuvre sont précisés et chiffrés dans les trois plans de développement économique et social (1962-1964, 1965-1968 et 1969-1972), visent :

- l'augmentation du taux de croissance annuel de la production agricole (de 2,2 à 5,5 %).
- l'autonomie alimentaire du pays.
- le rayonnement de la production agricole sur les autres secteurs économiques.
- l'élévation du niveau de vie de la population rurale.

Deux types de coopératives étaient distingués :

- coopératives de production : il s'agit des unités coopératives de production du nord (UCP), les coopératives de production animale (384 UCP) et les coopératives de mise en valeur de polyculture du centre et sud (52 seulement).
- coopératives de service : il s'agit d'un groupage pour l'achat de fournitures et l'acquisition éventuelle de matériel et association pour le conditionnement et l'écoulement des produits des adhérents.

Les coopératives étaient organisées selon une structure administrative verticale complexe. Elles étaient réunies en unions locales qui à leur tour formaient des unions régionales et l'ensemble débouchait sur l'union nationale, coiffée par le secrétariat d'Etat au plan et à l'économie nationale. En réalité, le rôle des coopératives se limitait à la répartition des tâches et à l'exécution des plans et des ordres donnés par le secrétariat d'Etat à qui appartenait le pouvoir et qui nommait le directeur de chaque coopérative.

L'échec de l'expérience de collectivisation

Vu la faible dimension des propriétés des petits *fellahs*, l'apport des coopérateurs était inférieur à 50 %, l'apport domanial dans les coopératives était en moyenne estimée à 40 %, restaient 10 % constitués par les terres louées. Le plancher de 5 ha par coopérateur n'a pas été respecté, il aurait exclu 90 % des adhérents. A l'insuffisance des fonds apportés par les coopérateurs, s'est ajouté leur nombre élevé ce qui a rendu le problème de l'emploi un problème aigu. Cette situation est d'autant plus difficile par le fait que les locations des terres n'ont jamais été payées par les coopératives et le revenu minimum prévu par les perspectives décennales de développement n'a jamais été respecté

Au début de 1969, commença à circuler la rumeur de l'extension du secteur coopératif à l'élevage et aux terres des gros propriétaires qui n'avaient pas encore été touchées par les coopératives de production. Pris de panique les éleveurs se sont empressés d'abattre leur bétail ou de le vendre à prix dérisoire ce qui n'a fait qu'augmenter la pression et le mécontentement qui commençaient à prendre de l'ampleur.

Devant la gravité de cette situation, le gouvernement, et pour sauver son image, a décidé au mois de septembre 1969 d'inviter les coopérateurs à se réunir en assemblées générales pour choisir librement de demeurer coopérateur ou de quitter la coopérative. La tenue de ces assemblées générales s'est soldée par une décision quasi-totale des coopérateurs de quitter les coopératives et par conséquent de restituer leurs propriétés. Ces assemblées ont été considérées par les ennemis de Ben Salah comme un référendum de refus de la collectivisation et donc du projet «socialiste». Ben Salah fut arrêté et condamné à 10 ans de travaux forcés.

La période 1970-1985 : le retour au libéralisme

La dissolution des coopératives et la restructuration des terres domaniales

Au lendemain de l'arrêt de la collectivisation, un grand nombre de coopératives ont été dissoutes et les ouvriers en surnombre ont été renvoyés. Le matériel est vendu aux enchères publiques et les coopérateurs, qui avaient en principe perdu dans cette expérience le peu de capitaux qu'ils possédaient, ont récupéré leurs terres. C'est ainsi que ces paysans pauvres se sont trouvés au lendemain de la fin de l'expérience de collectivisation, sans moyens de production, ce qui leurs a obligé à louer ou à vendre leurs terres et s'exiler dans les villes à la recherche de travail. Le début des années 70 a enregistré le taux le plus élevé d'exode rural dans l'histoire de la Tunisie.

En dehors des coopératives qui ont été liquidées, les terres domaniales restent gérées par l'Etat ou par les coopératives restantes, leur privatisation ne se ferait que et progressivement. C'est par la loi du 19 mai 1970 relative à la cession des terres domaniales à vocation agricole que le processus de privatisation a été entamé lentement.

La privatisation des terres collectives

Les terres collectives occupent une superficie totale de près de 6 000 000 ha. Cependant, seul près du 1/3 soit environ 2 100 000 ha à vocation agricole (1 065 000 ha à vocation arboricole ou céréalière et 1 035 000 ha de parcours). Le reste se situant en zone désertique n'a pas à proprement parler de vocation agricole.

L'attribution privative ou « *Al Tamlik* » est l'option choisie par le législateur depuis 1971 (Loi du 14 janvier 1971). Elle vise la consolidation du droit de propriété de l'exploitant et l'octroi d'un titre de propriété lui permettant l'accès au crédit agricole. La procédure préconisée pour l'appropriation privée des terres collectives varie selon la vocation agricole des terres :

- les terres complantées : dans le cas où la mise en valeur du lot serait réalisée par un membre de la collectivité ou un groupe familial, l'attribution lui bénéficie.
- les terres nues non réservées au parcours : l'exploitation d'une terre collective pendant au moins cinq ans et la résidence durant la même période dans la région où se trouve la terre font bénéficier les occupants de la conversion du droit de jouissance en droit de propriété privée
- les terres de parcours : elles sont et demeurent exploitées en commun par les membres de la collectivité. Le parcours collectif est délimité par une commission régionale dont les collectivités sont représentées, puis il est soumis au régime forestier.

- Les procédures de privatisation des terres collectives

Le conseil de gestion, étant le décideur en matière d'attribution des terres collectives à titre privé, est tenu de porter à la connaissance des ayant-droits de la collectivité concernée la date

d'ouverture des opérations d'attribution des terres, par voie d'avis affiché, un mois à l'avance, aux sièges d'administrations régionales et locales (gouvernorat, délégation, Imada, CRDA...).

Après achèvement des opérations d'attribution, le conseil de gestion invite les intéressés par voie d'affichage aux sièges des administrations ci-dessus mentionnées, à prendre connaissance des résultats des opérations de partage et à présenter le cas échéant leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date d'affichage. Passé ce délai aucune réclamation ne pourra être acceptée. Une fois homologuées par le gouverneur, ces décisions deviennent inattaquables et ne peuvent faire l'objet d'aucun examen nouvel. Par contre, les oppositions formulées par écrit et adressées au gouverneur, seront soumises au conseil de tutelle local ou régional compétent qui les étudiera et procédera aux modifications jugées nécessaires après avoir entendu les membres du conseil de gestion concerné. La décision du conseil de tutelle local ou régional est modifiée et notifiée aux parties concernées qui peuvent faire appel selon le cas au conseil de tutelle régional si la décision est prise par le conseil de tutelle local ou au ministre de l'agriculture si la décision est prise par le conseil de tutelle régional, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification.

En conclusion et à la lecture de ces lignes, nous pouvons dire que théoriquement les conseils de gestion sont nantis de pouvoir très étendus. Les membres de ces conseils sont désormais appelés à jouer un rôle primordial dans la vie économique et sociale du groupe. Or, dans la pratique et comme nous allons le démontrer plus loin, plusieurs facteurs (dont la tutelle administrative) se sont conjugués pour limiter le rôle des conseils de gestion à la seule opération de partage des terres collectives.

La période d'après 1985 : le désengagement de l'Etat

Cette période est marquée par une accessibilité facile aux emprunts auprès des institutions monétaires internationales (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale). Ainsi, et pour poursuivre sa politique de satisfaction des besoins alimentaires de la population, la Tunisie a trouvé dans l'endettement une solution immédiate pour sortir de la crise. Au milieu des années 80, et sous la pression des déficits et du besoin de négocier des financements externes nécessaires dans un contexte international de crise où l'octroi de crédits devient de plus en plus difficile. La Tunisie a été contrainte, comme d'ailleurs la quasi-totalité des pays du tiers Monde, d'appliquer une série de mesures à partir de juillet 1986 connues sous le nom de «programme d'ajustement structurel» (PAS).

C'est ainsi, et à l'instar de la plupart des pays du monde, que la Tunisie a choisi d'inscrire sa démarche dans la direction de l'initiative privée dans l'activité agricole et la ré-institution de la régulation économique par le marché. L'Etat producteur et tuteur cédera sa place à l'Etat régulateur.

Pour relever le défi de la modernisation de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, quatre orientations ont guidé cette politique à savoir :

- la réorientation des investissements et des systèmes de production selon le principe des avantages comparatifs.
- la poursuite des réformes institutionnelles, notamment le désengagement des services publics des activités concurrentielles au profit du secteur privé et associatif.
- l'utilisation rationnelle des ressources, des infrastructures et des potentialités mobilisées.
- la consolidation de la politique foncière libérale (bornage, cadastre, remembrement...).

4. Etude de cas : La privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled 'amra-Gafsa : procédures et bilan socio-économique

4.1. Les modalités d'attribution privatives des terres collectives : un long processus de désagrégation

La privatisation effectuée à partir de 1974 n'a pas été une opération improvisée, mais a été préparée de longue date par les partages anciens de 1890 et 1936.

❶ Le partage de 1890

Les Populations nomades (H'mamma, ...) faisaient la Transhumance de travail (هطاية) au Nord Ouset (فريقا) pour s'approvisionner en céréales. Mais dès son installation, la colonisation, pour des raisons sécuritaires, a œuvré pour freiner si-non contrôler au maximum les mouvements des populations nomades (feuille de route ou permis de déplacement exigé). Cette mesure c'est soldé par le tarissement de la source d'approvisionnement en céréales des populations. Ainsi, et pour faire face à cette situation, les différents conseils des notables des H'mamma «myad» décidèrent en 1890 de partager les zones d'épandage «Felta» à part égal entre les chefs de famille.

❷ Le partage de 1936

Le deuxième partage a coïncidé avec la deuxième délimitation des terres collectives (partage entre les tribus) en application du décret du 30 décembre 1935 (première délimitation a été effectué, par des comités locaux, entre 1902 et 1912 en application du décret du 14 janvier 1901).

Ce décret prévoyait la création d'un organe de gestion appelé «Conseil de gestion» (مجلس التصرف) pour assurer la gestion des terres collectives, qui vient remplacer une structure traditionnelle : le conseil des notable «le myad» (الميعاد), dont les membres sont désignés par les chefs de tribus. L'innovation dans ce décret concerne l'élection des membres du conseil des gestions par les chefs de famille y compris les femmes veuves.

❸ Procès et polarisation sociale

- Les décrets de 1901 et surtout de 1935 ont déclenché une vague de haouz (appropriation). La terre est devenue une source de conflits et de procès ininterrompus : on ne se bat plus pour des animaux, mais pour la terre.

- Les dépenses énormes nécessités par les procès ont joué un rôle déterminant dans la répartition des terres entre les tribus, mais aussi entre les membres de la même tribu.

Le partage des terres entre les membres de la tribu qui ont fait recours à la justice se fait selon la contribution de chacun d'eux aux frais du procès (Celui qui n'a pas participé est exclue).

❹ Les partages de 1974 et des années suivantes

- La privatisation des terres collectives connue sous le nom de la politique de l'apurement foncier a démarré théoriquement à Gafsa, comme partout ailleurs, en 1971 (loi du 14 janvier 1971).

Dans la pratique la véritable année de démarrage est 1974.

- Dans un premier temps, les partages se fondèrent sur des levés parcellaires précis (Formule d'attribution par voie normale) réalisés par les topographes, mais si longs et si coûteux que très vite apparut la nécessité d'appliquer des procédures plus rapides.

- La formule d'attribution par voie accélérée est basée sur de simples enquêtes possessoires menées par les conseils de gestion aidés par un topographe.

Les conseils de gestion ont appliqué 2 stratégies différentes comme le montre le tableau 1.

Le partage égalitaire

Il n'a été adopté que par 4 collectivités. Reprenant les bases qui avaient présidé aux partages anciens, les conseils de gestion ont comptabilisé les chefs de famille et ont procédé à un partage égalitaire. L'absentéisme des 3 collectivités : Nouael, Hanancha et Ouled M'nasser, qui ont regagné leurs terres d'origine à Sidi Bouzid, a gommé tout enjeu.

La collectivité des Dhouaher, formée par 2 ethnies les Dhouhaer H'mamma et Dhouaher el barbar, a choisi le partage égalitaire pour renforcer la cohésion du groupe.

Le partage fondé sur le droit de vivification «*ihya*»

C'est le cas le plus fréquent qui permet selon le droit musulman d'entériner les travaux de mise en valeur : La terre est à celui qui l'a vivifiée.

Or dans les faits ce sont les rapports de force politiques et économiques qui prévalent : Ceux qui avaient le plus de bras et de bêtes de trait ont accaparé le plus de terres = **Partage inégalitaire**

Tableau 1 : Stratégie de partage des terres

Conseil de gestion	Composition		Date de création des conseils	Modalité de partage
	titulaire	suppléant		
1. Doualy	8	8	1946	Ihya
2. Ouled Bouallègue	13	13	1947	“
3. Ouled Mbarek	6	6	“	“
4. Ouled Haj Bouallègue	6	6	“	“
5. Ouled Ahmed Ben Saâd	6	2	1957	“
6. Ouled Ouhiba	7	7	“	“
7. Ouled Belgacem B. N’cib	6	6	“	“
8. Allim	10	10	“	“
9. Hanancha	6	6	“	Egalitaire
10. Nouael	4	4	“	“
11. Ouled M’nasser	10	10	“	“
12. Dhouaher	9	9	1958	“
13. Ouled Maâmar	8	8	1959	Ihya
14. Oudhaïnia	9	9	“	“
15. Redadia	3	3	“	“
16. Ouled Bousaâd	4	4	“	“
17. Ouled Ali	12	12	“	“
18. Ouled Moussa	8	8	1960	“
19. Souay	4	4	“	“
20. Ouled Chraïet	6	5	1961	“
21. Ouled Tlijane	4	4	“	“
22. Ouled M’hammed	4	4	“	“
23. Gfassa (Ouled Yagoub)	12	12	1962	“

Source : BEN SAAD, 2002

4.2. Les conséquences de la privatisation : La terre change de main

4.2.1. Tendances à la pulvérisation : Morcellement et Parcellement

Avant le partage, l'exploitation appartenait à la famille et elle a gardé de ce fait son statut collectif, ce qui l'a préservé de l'atomisation. Avec l'application de cette politique libérale la terre devient une propriété privée sujette au morcellement.

Tableau 2 : Evolution du nombre des exploitations selon la taille en Tunisie (en 1000 unités)

Taille de l'exploitation	Enquête 1961-1962		Enquête 1994-1995		Taux d'évolution (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
- de 5 ha	133	41	251	53	+ 89
5 à 10 ha	73	22	92	20	+ 26
10 à – 50 ha	106	32	114	24	+ 7
50 à 100 ha	9	3	10	2	+ 18
> 100 ha	5	2	4	1	- 20
TOTAL	326	100	471	100	+ 44

Source :Ministère de l'Agriculture, 1996

Tableau 3 : Evolution de la superficie des exploitations selon la taille en Tunisie (en 1000 ha)

Taille de l'exploitation	Enquête 1961-1962		Enquête 1994-1995		Taux d'évolution (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
- de 5 ha	318	6	471	9	+ 48
5 à 10 ha	531	10	643	12	+ 21
10 à – 50 ha	2275	44	2235	42	2
50 à 100 ha	583	11	645	12	+ 11
> 100 ha	1499	29	1301	25	13
TOTAL	5206	100	5295	100	+ 1.7

Source : Ministère de l'Agriculture, 1996

La lecture de ces tableaux montre que plus de la moitié des exploitations (53 %) dispose de moins de 5 ha et que ce taux passe à 73 % pour les exploitations de moins de 10 ha, alors que celles dont la superficie dépasse 50 ha ne représente que 3 % du total. En comparaison avec les résultats de l'enquête 1961-1962 nous constatons que la moyenne des superficies des exploitations a subi une nette régression du fait notamment des partages successoraux. Ce phénomène est beaucoup plus marqué au niveau des petites exploitations de moins de 5 ha dont le nombre est passé de 133 000 unités à 251 000 soit une augmentation de 89 %.

En somme, nous assistons à un morcellement de la propriété se traduisant par une augmentation du nombre, de 95.7 % à 97 % et de la superficie totale, de 60 % à 63.2 % des exploitations de moins de 50 ha ; l'évolution étant très sensible notamment pour les exploitations de 5 ha ce qui nous permet de dire que le morcellement de la propriété est un des traits importants qui caractérisent les structures foncières depuis le début de la privatisation.

Le dépouillement des enquêtes structure que nous avons effectué à Bled 'amra confirme cette tendance observée à l'échelle nationale.

Tableau 4 : Structure des exploitations agricoles suivant la taille à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Nombre	%
< 10 ha	53	26.5
10 à – 50 ha	122	61
50 à 100 ha	19	9.5
> 100 ha	6	3
TOTAL	200	100

Source : BEN SAAD, 2002

Concernant les facteurs qui expliquent ces phénomènes, nous lisons dans le document publié par le ministère de l'agriculture intitulé «enquêtes sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995 » ce qui suit : « il est à signaler que l'aménagement foncier qui a intéressé les terres collectives, la restructuration des terres agricoles domaniales et le partage des exploitations par les héritiers constituent les principaux facteurs qui expliquent l'évolution importante du nombre des exploitations agricoles Evolution de la superficie des exploitations selon la taille en Tunisie.

La seconde caractéristique qui convient de souligner à ce niveau est le parcellement (démembrement des exploitations) parfois excessif. A l'échelle nationale, les résultats de l'enquête sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995 montrent ce qui suit :

Tableau 5 : Répartition des exploitations selon le nombre de parcelles en Tunisie (%)

Taille de l'exploitation	Une parcelle	Deux parcelles	Trois parcelles et plus
< 5 ha	63	24	13
5 à 10 ha	37	31	32
10 à – 50 ha	25	26	49
50 à 100 ha	18	25	57
> 100 ha	22	20	58

Source : Ministère de l'agriculture, 1996

De même les enquêtes effectuées à Bled 'amra confirme cette tendance du parcellement de l'exploitation agricole, c'est ce que nous pouvons lire au tableau suivant :

Tableau 6 : Répartition des exploitations selon le nombre de parcelle à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Une parcelle	Deux parcelles	Trois parcelles et plus
< 10 ha	17	47.1	35.9
10 à – 50 ha	15	43.3	41.7
50 à 100 ha	4.3	26.1	29.6
> 100 ha	0	75	25

Source : BEN SAAD, 2002

La lecture de ce tableau montre que la structure foncière à bled 'amra est caractérisée par un parcellement poussé puisque 81 % des exploitations sont constituées d'au moins deux parcelles. Il est à noter que ce parcellement ou démembrement n'est pas spécifique aux exploitations de petites tailles, c'est une caractéristique généralisée à toutes les tailles des exploitations. Mais, force est de constater que cette situation ne peut être appréciée de la même façon pour toutes les exploitations. En effet, le démembrement d'une exploitation de petite taille ne présente en aucun cas les mêmes inconvénients que le démembrement d'une exploitation de grande taille. Ainsi, dans les exploitations de petites tailles, le démembrement provoque entre-autre, une baisse de la production et un coût plus élevé des produits agricoles.

Maintenant, si nous revenons sur l'origine de ce parcellement, nous pouvons affirmer avec certitude qu'il trouve ses origines dans la stratégie adoptée par la population, qui était pastorale, et qui consiste à posséder la terre dans différents milieux pour exploiter leurs complémentarités et atténuer la variabilité climatique. A titre d'exemple, dans les zones bénéficiants d'eau de ruissellement, puisque chaque ayant-droit voulait bénéficier de ces eaux, les parcelles attribuées ont généralement des formes géométriques allongées.

4. 2.2. Tendances à la concentration : l'inégalité foncière croissante

L'application de la politique de privatisation a entraîné une restructuration du patrimoine foncier dans le sens de la logique capitaliste à savoir accentuer la concentration des terres entre les mains de quelques gros propriétaires. En effet, et depuis la promulgation de la loi de 1971 relative à la privatisation des terres collectives, la terre fait l'objet de transactions (achat et regroupement des parcelles cédées ça et là par les petits agriculteurs-éleveurs) entraînant une restructuration du patrimoine foncier dans le sens de la logique capitaliste à savoir accentuer la concentration des terres entre les mains de quelques gros propriétaires terriens.

Par ailleurs, et pour bien élucider ce sujet, nous examinerons en premier lieu les résultats des enquêtes sur les structures des exploitations agricoles (1994-1995) pour mettre en exergue la distribution des terres à l'échelle nationale, ensuite nous présenterons les résultats de l'enquête structure que nous avons menée à Bled 'amra.

Ainsi, il apparaît de l'examen des résultats des enquêtes citées en premier, une nette tendance à la concentration foncière comme le montre le tableau suivant :

Tableau 7 : Evolution de la superficie et du nombre des exploitations selon la taille en Tunisie

Taille de l'exploitation	Superficie (1000 ha)	%	Nombre (1000 unités)	%
Moins de 5 ha	471	9	251	53
5 à 10 ha	643	12	92	20
10 à – 50 ha	2235	42	114	24
50 à 100 ha	645	12	10	2
100 ha et plus	1301	25	4	1
TOTAL	5295	100	471	100

Source : Ministère de l'agriculture, 1996

L'analyse des données de ce tableau montre l'importance des exploitations de taille moyenne (de 10 à 50 ha) qui couvrent 42 % des terres agricoles ainsi que celle des grandes exploitations (50 ha et plus) qui touchent 37 % des terres agricoles.

Mais le plus remarquable est le profond déséquilibre dans la distribution de ces terres ; plus de la moitié des exploitants (53 %) détiennent des exploitations de moins de 5 ha et gèrent seulement 9 % des terres, alors que 1 % des exploitants détiennent des exploitations de 100 ha et plus et gèrent plus du quart des superficies agricoles.

Regardons à présent si les résultats des enquêtes structure que nous avons effectué à Bled 'amra confirment ou infirment cette tendance observée à l'échelle nationale. Pour y arriver, nous présentons le tableau suivant qui résume la structure foncière à Bled'amra.

Tableau 8 : Structure foncière à Bled 'amra

Taille de l'exploitation	Superficies		Propriétaires	
	Nombre d'ha	%	Nombre	%
Moins de 10 ha	346	6.6	53	26.5
10 à – 50 ha	2546	48.5	120	60
50 à 100 ha	1696	32.4	24	12
100 ha et plus	658	12.5	3	1.5
TOTAL	5246	100	200	100

Source : BEN SAAD, 2002

L'examen des chiffres et pourcentages indiqués dans les tableaux, nous permet de tirer les conclusions suivantes : 26.5 % des propriétaires, ayant moins de 10 ha, ne jouissent que de 6.6 % des terres ; alors que 13.5 % des propriétaires, ayant 50 ha et plus, jouissent de 44.9 % des terres. Cette concentration se lit visuellement sur le graphique.

Comparés aux chiffres des enquêtes sur les structures des exploitations agricoles en Tunisie (1994-1995), nous pouvons remarquer la même tendance à la concentration foncière, donc à l'accumulation des richesses dans les mains d'une minorité de grands rentiers de la terre.

4.2.3. *Le marché foncier*

Dans un système économique libéral, la terre est un bien marchand objet de transactions. Jusqu'à une date très proche, la vente de la terre chez les H'mamma est considérée comme déshonorante. Après l'intégration de la région dans le système libéral (qui a engendré la dislocation des structures familiales élargies, les changements des valeurs et pratiques sociales et surtout la pauvreté qui frappe une masse paysanne de plus en plus grande), plusieurs paysans se sont trouvés dans l'obligation de vendre leurs terres pour survivre.

Les conséquences de ce fait sont capitales :

- * Conséquences sociales : aggravation de la concentration ce qui a amplifié les disparités sociales et a favorisé la paupérisation des paysans

- * Conséquences techniques et environnementales : la diversification n'est plus assurée dans les exploitations les plus exiguës d'où une désintégration de l'agriculture et de l'élevage ce qui peut aboutir à la non reproduction de la fertilité et donc à la dégradation des ressources naturelles.

- * Conséquences économiques : le capital foncier ne suffit plus à lui seul à garantir un revenu convenable

Pour achever la description du marché foncier à Bled 'amra et pour avoir une idée sur l'origine sociale de ceux qui vendent et ceux qui achètent, nous présentons le tableau suivant que nous avons reconstitué à partir du dépouillement de l'enquête structure qui s'est intéressée seulement à la superficie vendue et la superficie achetée.

Tableau 9 : Structure des transactions à Bled 'amra

Petits propriétaires		Grands propriétaires	
Nombre de vendeurs	Nombre d'acheteurs	Nombre de vendeurs	Nombre d'acheteurs
32	0	1	11

Source : BEN SAAD, 2002

La lecture de ce tableau montre clairement que les petits paysans vendent et que les grands propriétaires achètent. En effet, 32 exploitants, soit plus du tiers des petits paysans (34 %) qui ont vendu leurs terres aux grands propriétaires.

Nous sommes là devant un exemple concret du fonctionnement d'un marché foncier dans une économie libérale. Ne dit-on pas que dans une économie de marché, la terre connaît un mouvement constant de vente et d'achat dont la résultante est la modification lente des classes sociales rurales ? D'ailleurs, les effets pervers du marché foncier ont fait coulé beaucoup d'encre. Parmi les nombreux chercheurs qui se sont intéressés à ce sujet, nous citons BARRIERE (1996), lisons-le : «il semble évident et les exemples le prouvent, que l'ouverture

d'un marché foncier ne profite qu'aux plus puissants. Inévitablement, cela aboutit à générer une concentration. S'ensuit l'apparition du phénomène de paysans sans terre, qu'aucune loi ne peut éviter».

Un processus de concentration, résultat de l'intégration de la terre dans l'économie de marché, tend à réunir ce moyen de production entre les mains d'une minorité d'individus.

4.3. Transformation de l'économie de la région

4.3.1. Transformation des systèmes de production

Pour mettre en exergue la transformation des systèmes de production nous avons fait recours au dépouillement des 200 enquêtes réalisées. Deux critères ont été retenus pour réaliser la typologie :

- * La taille des exploitations
- * La mise en valeur basée sur les puits de surface

En définitive, nous avons retenu trois types d'exploitations dont chacun est divisé en deux sous-types suivant qu'il y'a ou non une mise en valeur ce qui nous semble représenter d'une façon correcte les exploitations agricoles de Bled 'amra.

Type A - Familial de subsistance : Petites exploitations (< 20 ha) à revenu extra-agricole important

Sous-type A 1 : Les exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type A 2 : Les exploitations avec une faible mise en valeur par l'irrigation

Type B - Familial-Marchand : Exploitations moyennes (20-50 ha), Polyculture/Elevage

Sous-type B 1 : Les exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type B 2 : Les exploitations avec bonne mise en valeur par l'irrigation

Type C - Familial-entrepreneurial : Grandes exploitations (>50 ha) à gros revenus

Sous-type C1 : Les grandes exploitations en sec sans mise en valeur par l'irrigation

Sous-type C2 : Les exploitations avec forte mise en valeur par l'irrigation

Les dynamiques des exploitations sont souvent diverses puisqu'elles diffèrent selon la situation familiale et son histoire. Elles dépendent tout d'abord des objectifs du chef d'exploitation et de sa famille. Elle tient aussi aux moyens de production dont dispose l'agriculteur (le foncier, le bétail, la force de travail...), aux rapports entre ces moyens, et à l'accès qui en résulte aux différents terroirs du milieu exploité. Enfin, même placés dans les mêmes terroirs et disposant des même moyens, les exploitants peuvent mettre en place des stratégies variables. Dans ce contexte et au vu de l'analyse de la typologie des exploitations, nous pouvons dire que la dynamique d'évolution des exploitations n'est pas linéaire. En effet, cette dynamique comporte beaucoup de facteurs de fragilité liés aux conditions physiques et d'incertitude ainsi qu'à l'environnement économique.

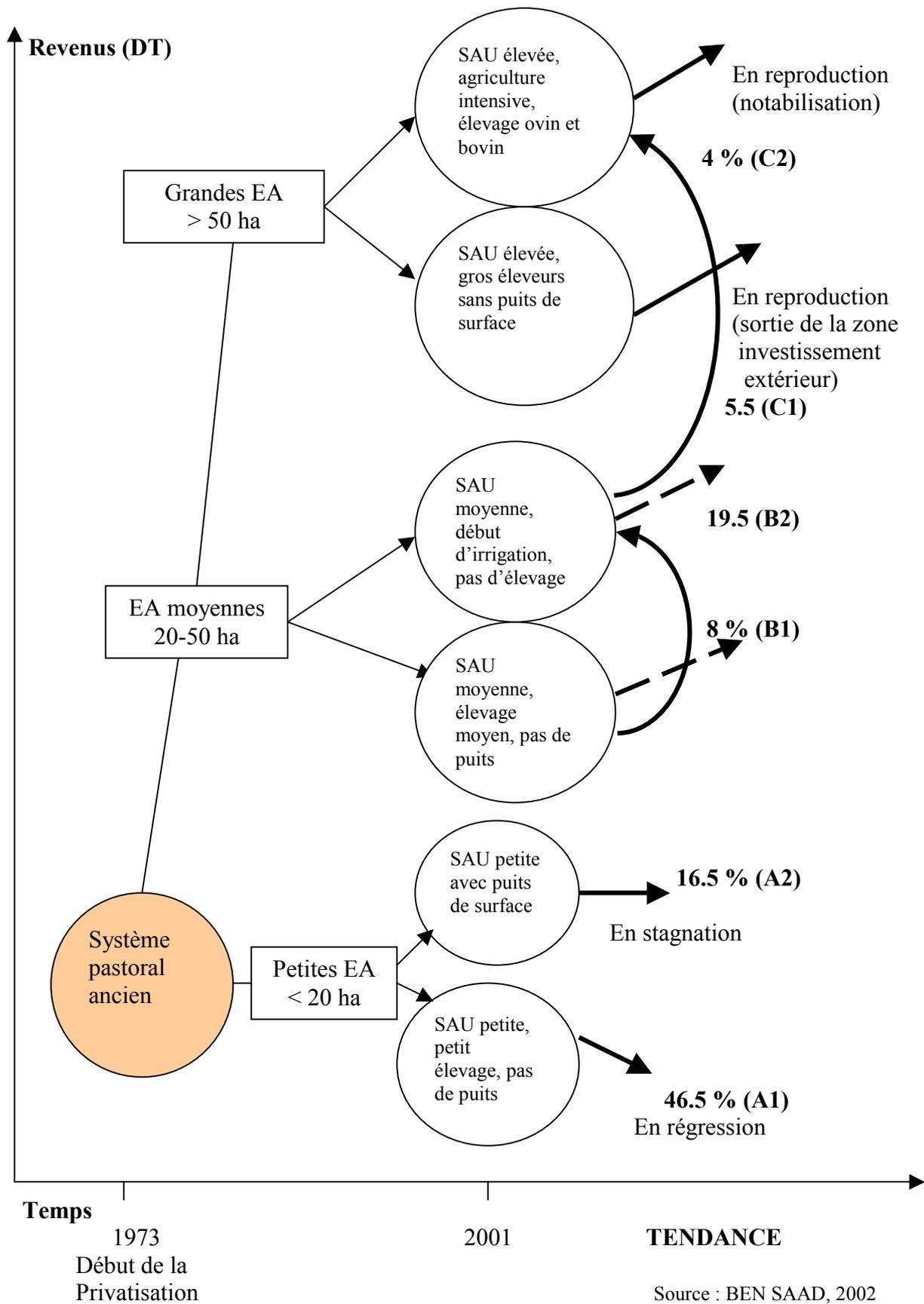
Face à ces contraintes, les exploitants-irriguants ont tendance à privilégier les spéculations les plus sûres même si elles sont les moins rentables. Les exploitants, et comme il apparaît dans la présentation des différents types, essayent d'adapter leurs systèmes de production aux risques. D'ailleurs, la fragilité du secteur irrigué a poussé les exploitants à reconstituer leurs troupeaux

dès que les revenus des produits végétaux le permettent. Comme dans beaucoup de « pays d'élevage », le troupeau tient lieu de capital et remplace le compte bancaire.

D'autre part, l'activité élevage est considérée comme l'activité la plus rentable et peut être aussi l'activité où les risques en périodes de sécheresse, sont moindres comparés à ceux de l'agriculture, dans la mesure où l'on peut se procurer les aliments de remplacement. Une longue sécheresse peut anéantir plusieurs années de culture de jeunes arbres. Il faut insister ici sur le fait que le développement de la région ne peut se faire que dans une optique d'intégration de l'agriculture et de l'élevage.

Examinons maintenant la relation qui peut exister entre la privatisation des terres collectives et la dynamique des exploitations basée sur la mise en valeur. Nous pouvons affirmer que les conséquences de cette privatisation furent très différentes d'un type d'exploitation à un autre. En effet, forts de la sécurité apportée par le titre foncier, le fameux « certificat de possession » (annexe...), de nombreux propriétaires qui vivaient jusqu'à présent des revenus de leurs troupeaux et de la céréaliculture, mobilisèrent alors tout l'argent dont ils pouvaient disposer, vendirent notamment une partie ou la totalité de leurs troupeaux (décapitalisation) et se lancèrent dans la mise en valeur par le creusement de puits. Beaucoup d'exploitations agricoles se réorganisèrent ainsi autour d'un petit périmètre irrigué de un à deux hectares (cultures maraîchères et arboriculture), de céréaliculture en sec et d'un petit élevage ovin progressivement reconstitué à partir de la race algérienne à queue fine dite « *bergui* » qui a remplacé la race d'origine, la « Barbarine à grosse queue ».

Nous n'entrerons pas dans les détails de ces transformations, qu'il nous suffise de dire que les dynamiques d'évolution n'ont pas été les mêmes pour toutes les exploitations suivant leurs catégories.



4.3.2. Mutation du système d'élevage

Devant la transformation des systèmes de culture (extension des emblavures, plantations arboricoles) et donc le rétrécissement de l'espace pastoral ainsi que la mise sur le marché d'aliments concentrés subventionnés, les gros éleveurs sont devenus insatisfaits d'un type d'animal adapté à un système extensif. Les moutonniers capitalistes ont développé un système d'élevage intensif faisant appel à un type d'animal capable de mieux tirer profit d'une telle conjoncture en remplaçant la Barbarine à grosse queue *نجدية* par la queue fine algérienne *برقي*

Deux systèmes d'élevage sont apparus :

* Un système spéculatif-entrepreneurial

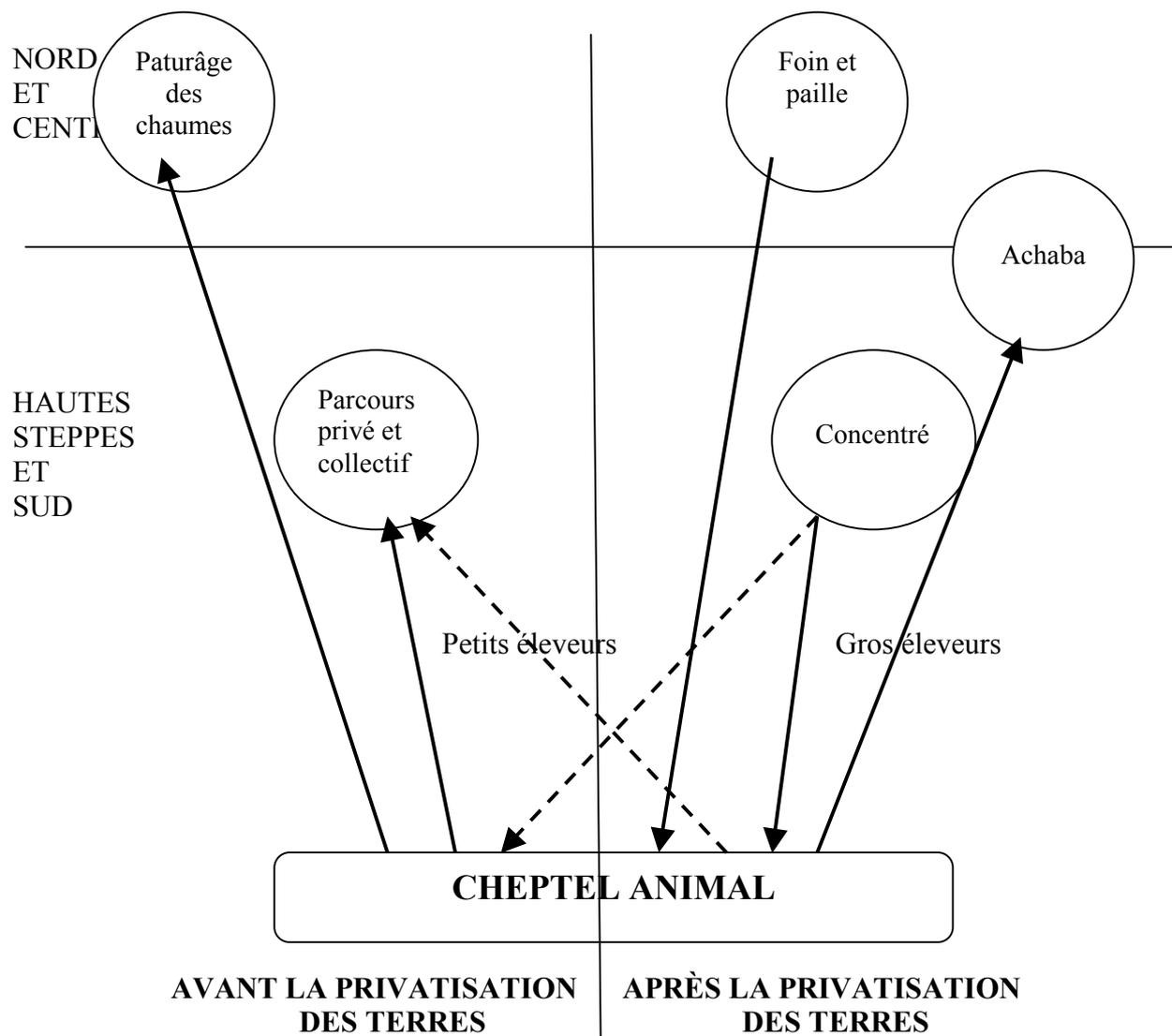
Système intensif adopté par les gros éleveurs (éleveurs maquignons) qui a pour objectif de maximiser le profit en faisant de l'élevage la principale base d'accumulation :

- * spéculer sur le mouton (engraissement)
- * élevage bovin laitier et à viande

* Un système familial marchand

Système semi-intensif adopté par les petits et moyens éleveurs qui a pour objectif de diversifier et d'améliorer le revenu familial en valorisant les moyens de production existant (main d'œuvre, aliments et sous produits agricoles...). L'élevage est une épargne mobilisable pour un déstockage progressif ou un déstockage massif.

Nous expliquons dans le schéma la façon dont le cheptel est alimenté :



Source : BEN SAAD, 2002

4.4. Le rapport à la ville de Gafsa

4.4.1. *Emprise économique des gens de bled 'amra sur Gafsa*

Pour faire face à la crise que connaît l'agriculture dans la campagne (salinité, manque d'eau, désertification qui s'ajoutent au désengagement de l'Etat suite à l'application du PASA à partir de 1987), les grands propriétaires terriens et les gros éleveurs ont choisi d'investir dans de nouveau secteur économique (Bâtiment et TP, Commerce, sous-traitance, etc.).

Flux et drainage des capitaux vers la ville de Gafsa  **Inversion des rôles**

4.4.2. *Le flux de la main d'œuvre*

Ne pouvant plus assurer un revenu suffisant pour faire vivre une famille généralement nombreuse, plusieurs petits paysans ont adopté une nouvelle stratégie basée sur la substitution de l'activité agricole par une activité salariale en ville (près de **50 %** des paysans de bled 'amra). Ce sont surtout les jeunes ruraux qui ont été les premiers à prendre le chemin de la ville de Gafsa, une fois installés c'est leur famille qui suit. Toutefois, l'emploi n'est plus assuré en ville surtout avec la crise qu'a connu les mines (licenciement de près de (5000 ouvriers depuis 1990). D'où une augmentation du taux de chômage : 27,9 % à Gafsa(en 1989) avec tous les maux que sa peut engendrer.

Conclusion. Le poids de la privatisation des terres collectives sur l'environnement

En guise de conclusion, nous pouvons dire que le mode de vie pastoral d'autrefois, basé sur la complémentarité et la transhumance ainsi que l'équilibre animal/végétal basé sur une gestion rationnelle du milieu ont été perturbés par la privatisation des terres collectives. L'engouement à la plantation, l'extension des emblavures, l'utilisation de la charrue polydisque, la surexploitation de l'alfa, le déboisement, extension anarchique des puits de surface, etc. ; ont entraîné un phénomène de dégradation sans précédent.

Résultats :

- * Amplification de l'érosion éolienne par l'accumulation dunaire dans les zones à sols sableux (utilisation de la charrue polydisque)
- * Salification des sols et épuisement de la fertilité (utilisation d'une eau de plus en plus saumâtre)
- * Taux de ruissellement de plus en plus fort (défrichement, surpâturage, déboisement...)
- * Dégradation des parcours (surcharge des parcours)
- * Rabattement de la nappe (surexploitation : multiplication et curage des puits)
- * Augmentation de la salinité de l'eau

Conclusion : un essai de bilan

Objectifs de la politique	Résultats
1. Freiner l'exode rural	1. Augmentation de l'exode rural (> 50 % des paysans)
2. Développer la mise en valeur basée sur la petite hydraulique	2. Abandon de l'agriculture irriguée par la majorité des paysans
3. Améliorer le niveau de vie des populations	3. Chômage et pauvreté
	4. Désertification


Objectifs non atteints

BIBLIOGRAPHIE

BEN SAAD A., BOURBOUZE A. et ABAAB A., 1997 : Partage des terres et dynamique des systèmes agraires dans le sud tunisien. In : Actes du séminaire «Pastoralisme et foncier», Gabès 17-19 octobre 1996, Options Méditerranéennes, Série A/n° 32, CIHEAM-IAM Montpellier/IRA Medenine, 1997, pp 159-167.

BEN SAAD, 2002 : Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales : La privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled 'amra-Gafsa (Hautes steppes tunisiennes). Thèse de Doctorat, Université François Rabelais, Tours, France, décembre 2002, 466 pages.

BEN SALAH H., 1973: Les terres collectives en Tunisie. Tunis, Publication de l'Université de Tunis, Série de Droit et Economie, vol II, 1973, 70 pages.

COTE M., 1979 : Mutations rurales en Algérie. Le cas des Hautes plaines de l'Est. Alger/Paris, Co-édition OPU Alger/CNRS Paris, 1979, 163 pages.

COTE M., 1983 : L'espace algérien. Les prémices d'un aménagement. Alger, OPU, 1983, 278 pages.

COULOMB P., 1991 : Politiques agricoles et alimentaires, Eléments pour un cours de politique agricole, CIHEAM/IAM Montpellier, 67 pages.

COULOMB P., 1993 : De la terre à l'Etat, Eléments pour un cours de politique agricole, CIHEAM/IAM Montpellier, 78 pages.

DESPOIS J., 1955 : La Tunisie orientale, Sahel et basse steppe. Etude géographique. Tunis, PUF/Institut des hautes études de tunis, Section des Lettres, Volume I, 1955, 554 pages.

EL EUCH F., 2003 : Les parcours en Tunisie. In : Atelier régional sur «le pastoralisme en Tunisie». CRDA Gafsa, 24 avril 2003, 12 pages.

GHARBI M., 2002 : L'intégration de l'espace foncier dans les stratégies de la réduction de la pauvreté et développement durable. Etude de cas : Tunisie. in : Atelier Régional organisé par l'Agence Foncière Agricole, Tunis, avril 2002, 28 pages.

KOUASSI A-Y., 2000 : Politique de consolidation foncière en Tunisie. Banque Mondiale, Washington, février 2000, 36 pages.

LACHIHEB N., 1990 : Mutation des structures foncières et des pratiques agro-pastorales en milieu aride : cas de Neffatia. Mémoire de fin d'études d'ingénieur, IRA Medenine, 1990, 117 pages.

LESCURE P., 1900 : du double régime foncier tunisien : Droit musulman et propriété foncière. Tunis, 1900, 378 pages.

LOUIS A., 1979: Nomades d'hier et d'aujourd'hui dans le sud tunisien. Edisud/Mondes méditerranéens, 1979, 334 pages.

MARX K., 1882, Le système foncier en Algérie au moment de la conquête française. Edition de la Maison de l'Avant garde, Béirout-Liban, Collection «le patrimoine marxiste», 2^{ème} édition, 1975, 143 pages.

MEAT-DGAT, 2002 : Exploitation des ressources naturelles en Tunisie et durabilité. Tunis, rapport technique, février 2002, 123 pages.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE/Direction Générale de la Planification, du Développement et des Investissements Agricoles, 1996 : Enquête sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995. Avril 1996, 31 pages + annexes.

MOUSSA M. L. F., 1988 : L'Etat et l'agriculture en Tunisie. Essai sur l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole. Publication Université de Droit, d'Economie et de Gestion de Tunis, Bibliothèque de Droit, de Sciences Politiques et Economiques, Tome XII, 1988, 634 pages.

NASR N., 1993 : Systèmes agraires et organisations spatiales en milieu aride : cas d'El Ferch et du Dahar de Chénini-Guermassa (Sud-Est tunisien). Thèse de Doctorat, Université Paul Valéry, Montpellier II, octobre 1993, 272 pages.

PASCON P., 1983 : Le Haouz de Marrakech. CURS-CNRS, 1983, 2 tomes, 693 pages.

PONCET J., 1966 : La réforme foncière en Tunisie. Publication du ministère de l'agriculture/Service des affaires foncières, 1966, 63 pages.

SICARD H., 1958 : Problème foncier et mise en valeur. Publication du Secrétariat d'Etat à l'Agriculture, Tunis, juin 1958, 76 pages.

VALENSI L., 1977 : Fellahs tunisiens : l'économie rurale et la vie des campagnes eux 18^{ème} et 19^{ème} siècles. Mouton éditeur, Série «Civilisations et Sociétés» 45, Paris-La Haye, 1977, 368 pages.

WEBER M., 1904 : Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société. Traduit de l'allemand par Christian Bouchin d'Homme. Ed. Gallimard, Bibliothèques des Sciences Humaines, Paris, 1991, 368 pages.

4.2.

Gouvernance locale pour une gestion durable des ressources naturelles en zones de montagne. Cas du Projet MEDA Khénifra

Siham BEL MOKHTAR
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Rabat

Présentation du Projet Khénifra

Le Projet Khénifra, officiellement démarré en Novembre 2001 et courant jusqu'à Décembre 2009, s'inscrit dans le cadre de la Coopération bilatérale entre le Royaume du Maroc et l'Union Européenne (programme MEDA).

Le Projet Khénifra se place dans la filiation d'un premier projet pilote expérimental pour la mise en place d'une approche participative autour du développement rural en zone de montagne mis en œuvre dans la région de Khénifra de 1987 à 2000, le Projet Oued Srou (POS)¹. Il vise à tester à grande échelle une nouvelle approche pour la gestion conservatoire des forêts, dans la région du Moyen Atlas : il s'agit, en accord avec les nouvelles orientations de la politique du développement du Royaume et les réflexions stratégiques du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts :

- **d'impliquer les populations locales dans la préservation de l'environnement et de la forêt à travers la mise en œuvre d'une approche participative ; et**
- **de reconnaître dans le même temps que cette conservation ne sera possible que si la situation économique et sociale de ces populations peut être améliorée durablement à travers des actions de développement intégrées adéquates.**

En ce sens, le Projet Khénifra représente une rupture significative avec les approches antérieures développées jusqu'aux années 1980 où la présence des populations locales en bordure des zones forestières était plutôt vue comme une "contrainte sociale" à supporter tant bien que mal et à contrôler étroitement, principalement à travers un ensemble de mesures répressives.

Le Projet Khénifra a été mis en œuvre sur 12 Communes rurales et 235.000 ha abritant 282 douars, 15.000 ménages et 100.000 habitants. Il a été doté pour ce faire d'une enveloppe budgétaire de 21 Millions d'euros, dont 15 Millions provenant de l'Union européenne, 5 Millions de l'Etat marocain et 1 Million de la population locale.

¹ Financement Coopération allemande- GTZ

Postulats opérationnels et objectifs spécifiques du Projet

La conception originale du Projet Khénifra part de deux constats :

- 1. Rien ne se fera sans la participation claire des populations à la solution de leurs problèmes ainsi qu'à la gestion raisonnée de leur environnement ; et**
- 2. On ne pourra traiter les problèmes d'environnement qu'au travers d'une amélioration concomitante du revenu et des conditions de vie des populations locales.**

En particulier, on ne pourra résoudre les problèmes de l'espace forestier domanial de l'Etat qu'en l'appréhendant aussi dans ses interrelations avec l'espace péri forestier de droit privé qui l'entoure.

Le Projet y rajoute un troisième constat :

- 3. Une partie de l'amélioration des conditions de vie des populations locales est avant tout l'affaire des femmes rurales, qui doivent donc être amenées à prendre une part plus active dans le développement rural local.**

Ainsi, les objectifs spécifiques assignés au projet sont :

- Asseoir l'approche participative pour un développement territorial local favorisant l'implication et la responsabilisation des populations et incitant l'administration à intégrer l'approche ;
- Améliorer durablement la situation économique, sociale et environnementale en intégrant la problématique de la protection des ressources naturelles et l'amélioration des conditions de vie des populations ;
- Renforcer le rôle des femmes dans la dynamique de développement local.

Des trois postulats découlent l'ensemble de la conception du Projet :

1. Fonder, dès l'origine, son action sur l'**Approche Participative**.

Ceci à impliquer le respect d'une méthodologie rigoureuse, pour convaincre progressivement les populations et également une modification profonde des méthodes et de l'organisation du travail de l'administration pour passer d'une approche faite essentiellement d'interventions ponctuelles, sectorielles, techniques et verticales, à une approche participative horizontale et globale, embrassant l'ensemble des problèmes économiques et sociaux au niveau des douars, terroirs, massifs forestiers, communes ou encore bassins versants.

2. Mettre en œuvre une **Approche Intégrée très complète**.

Pour cela, six axes d'intervention ont été identifiés qui viseront ainsi à introduire un ensemble d'améliorations de la situation existante, que ce soit sur le plan de la mise en valeur agricole, de l'amélioration des systèmes d'élevage, de la gestion participative de la forêt, de la réalisation d'un certain nombre d'infrastructures et d'équipements de base socio-économiques, ou encore de l'impulsion de micro projets et d'activités génératrices de revenus.

3. Et une partie significative de ces microprojets et activités génératrices de revenus était **destinée en priorité aux femmes de la zone**, afin d'accroître leur revenu propre.

Stratégie Opérationnelle et Éléments de Vision

La stratégie globale du projet a reposé essentiellement sur la définition de pôles de développement ainsi que l'orientation du développement par pôle selon d'une part les potentialités et les éléments de vision d'autre part. Ainsi trois pôles ont été identifiés :

Le pôle Cédraie : Situé sur le Nord de la zone d'intervention du Projet, ce pôle se caractérise par une vocation sylvo-pastorale, des systèmes de production à orientation élevage, et des potentialités forestières et touristiques très importantes.

C'est sur ce pôle que, à cause de la sécheresse et de l'intensification agricole des plaines, l'élevage extensif ovins-caprins tend de plus en plus à s'établir dans le domaine forestier. En conséquence, et même si la forêt y représente à l'origine une richesse économique importante, le pôle souffre de la perte de surfaces boisées et de biodiversité, et de la dégradation de ses ressources en eau, sous la pression anthropique. Les priorités de développement sur le pôle tiennent à :

- La conservation et la régénération de la cédraie et de la sylviculture
- Le développement de l'écotourisme
- L'amélioration de la conduite des cheptels et la valorisation cultures fourragères
- Le développement des plantations fruitières.

Le pôle Chênes verts : Situé sur le Sud de la zone d'intervention du Projet, ce pôle se caractérise par une vocation agro sylvo-pastorale, des potentialités hydro agricoles qui favorisent la diversification des productions, mais une pénalisation par les phénomènes d'érosion (relief accidenté, nature des sols).

C'est sur ce pôle que les empiètements de l'agriculture dans le domaine forestier de l'Etat sont les plus fortement étendus. Ils se traduisent par une diminution des superficies boisées sous l'influence conjointe de l'agriculture, du surpâturage des parcours, et des délits de coupe et de carbonisation.

Les priorités de développement sur le pôle tiennent à :

- La gestion conservatoire des eaux et des sols (CES)
- Les travaux sylvicoles
- La promotion de la valorisation des PFNL
- Le développement des plantations fruitières irriguées
- La promotion d'activités génératrices de revenu
- La diffusion de foyers économes en bois énergie.

Le pôle Oléastres et plantations associées : Situé au milieu de la zone d'intervention du Projet, sur des terres de plaine moins élevées que dans les deux autres pôles, ce pôle se caractérise par une vocation agro-pastorale, une agriculture pluviale en plaine, avec une extension importante des jachères.

C'est sur ce pôle que la dégradation de la forêt est la plus avancée – la forêt n'existe plus qu'à échelle résiduelle – du fait de l'antériorité des empiètements de l'agriculture dans le domaine forestier. L'agriculture souffre d'une exploitation excessive, de l'érosion, de sa dépendance par rapport au régime des pluies en bour, et du faible niveau d'investissement : en conséquence, la productivité est faible. Les jachères sont la principale source de fourrages pour les animaux d'élevage.

Les priorités de développement sur le pôle tiennent à :

- Le développement de l'élevage semi intensif ovin ou bovin
- Le développement d'une arboriculture fruitière moins exigeante en eau (oliviers, amandiers)
- Le développement de plantations à usage multiple (caroubiers).

Démarche méthodologique

Tenant compte de l'expérience antérieure du projet Oued Srou, le **Terroir** a été choisi comme étant l'unité spatiale appropriée.

Précisant que le terroir est constitué d'un groupe de 3 à 6 douars et correspond à l'espace des habitants d'un ensemble de familles qui s'identifient à un ancêtre (lignage) formant une unité sociale homogène. Les membres de cette unité sociale de base exploitent ensemble d'une manière imbriquée et organisée les ressources naturelles qui composent le système agraire.

Ainsi, 37 terroirs couvrant les 282 douars de la zone d'intervention du projet ont été identifiés (7 terroirs dans le Pôle Céderaie, 21 terroirs dans le pôle chênes verts et 9 terroirs au niveau du pôle Oléastres et plantations associées).

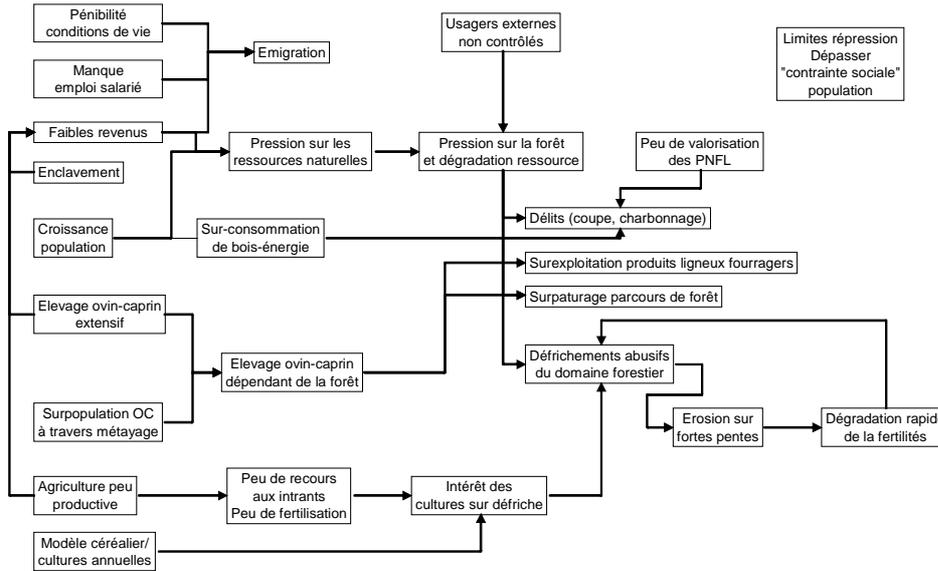
La démarche méthodologique de l'approche s'est articulée autour de 5 étapes successives dans le but d'aboutir à des plans de développement de terroirs (PDT), à savoir :

1. ***L'implication de la population dans la prise de décisions*** concernant le développement de leurs terroirs : à travers un *diagnostic participatif* personnalisé et qui a permis d'identifier les problèmes et les potentialités de chaque terroir, d'imaginer les solutions envisageables et de planifier et programmer les actions pour mieux valoriser ces potentialités et lever les contraintes qui handicapent son développement ;

Le processus ainsi entamé a nécessité une année et demi (depuis la phase diagnostic participatif jusqu'à la définition des plans de développement des terroirs). Notons que cette relative "lenteur" au démarrage est inévitable si on veut mettre en place un processus participatif de qualité.

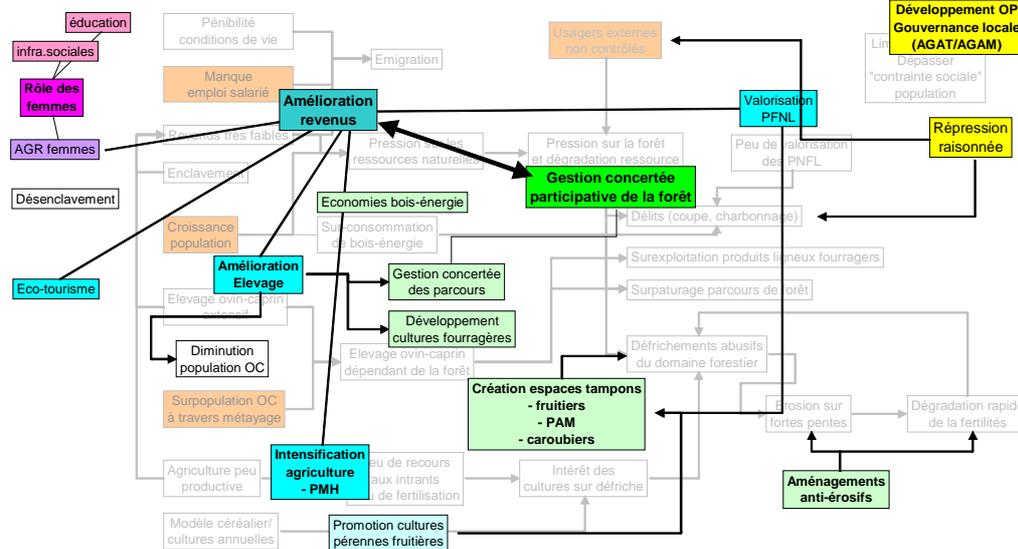
Celui-ci a révélé les arbres de problèmes et solutions suivantes :

Arbre des problèmes



L'ensemble des problèmes décrits plus haut se traduit par un faible revenu des populations rurales locales, qui les enferme dans un cercle vicieux de pauvreté et de mal développement, et concourt à la dégradation progressive de leur environnement.

Arbre des solutions



A la suite de la définition des plans de développement des terroirs, le projet a choisi de concentrer ses moyens sur quelques zones prioritaires plutôt que de saupoudrer les crédits disponibles sur 235.000 ha, afin de pouvoir financer des packages d'actions intégrées avec une concentration suffisante des crédits pour espérer avoir un impact démonstratif et mesurable sur le territoire – reproductible par la suite. C'est ainsi que 15 Terroirs « pilotes » ou de références ont été identifiés.

2. *L'organisation des populations à l'échelle terroirs et massifs forestiers* : La structuration opérationnelle du monde rural, en particulier pour améliorer la gestion des ressources naturelles, a été une préoccupation majeure du projet.

Trouver l'échelle d'action la plus pertinente, qui permette aux populations rurales de s'approprier une partie de la gestion des ressources naturelles nécessaires à leur développement économique et qui corresponde à leur mode de vie et de représentation, tel a donc été l'enjeu de la création des AGAT.

L'AGAT, association de gestion et d'aménagement du terroir, est née du double constat de l'absence de structures de développement rural intégré et d'échelle d'action pertinente en dessous de l'échelle commune rurale.

L'échelle sur laquelle se construit l'AGAT est le terroir et la méthodologie poursuivie pour sa constitution s'articule comme suit :

- Chaque douar est d'abord invité à se constituer un Comité Villageois – qui comprendra automatiquement un ou deux représentants de chacun des lignages présent dans le douar. Chaque lignage, défend ses intérêts et ceux de leurs familles.
- Le comité villageois est, alors, l'unique interlocuteur du projet pour toute action concernant le village. L'ensemble des comités villageois s'organisent en bureau et élisent des représentants qui forment l'AGAT.
- Parallèlement à l'organisation villageoise, l'AGAT regroupe également les présidents des organisations professionnelles ainsi que les représentants des associations culturelles et sportives, rationalisant, ainsi, au sein d'une structure unique, la gestion et l'utilisation des ressources du terroir par les différentes populations directement concernées.
- L'originalité de l'AGAT repose, en partie donc, sur cette structure organisationnelle qui est au cœur même de sa capacité d'action et de sa pertinence.

Bien qu'elle devienne le seul interlocuteur du terroir sur le domaine privé (Terroir) et signataire du contrat programme, l'AGAT s'est révélé un niveau inférieur pour constituer une structure de gestion prévisionnelle des massifs forestiers (espace forestier domanial et espace péri – forestier à statut juridique privé) étant donné que ceux-ci regroupent plusieurs terroirs.

Par conséquent, une fédération des AGAT utilisatrices du massif en AGAM « association de gestion et d'aménagement du massif » a vu le jour et devient, à termes, l'interlocuteur des services forestiers, des communes rurales et des autorités locales, pour une gestion concertée, rationnelle et durable de la forêt.

3. ***la contractualisation et la mise en œuvre des contrats programmes ;***

4. ***le suivi-évaluation participatif des réalisations*** qui repose sur un ensemble de méthodes et d'outils pour mesurer en continu et avec les différents acteurs les avancées du projet. Ce dispositif vise à mesurer les aspects quantitatifs et qualitatifs de toutes les interventions du projet pour permettre un pilotage stratégique en réorientant les actions au fur et à mesure; et enfin

5. ***la re-programmation des activités essentielles pour l'ajustement et l'actualisation des contrats programmes.***

Des réussites qui sont à porter au crédit du Projet

Il faut mettre au crédit du Projet Khénifra un certain nombre de réussites remarquables :

Une réussite et un modèle en matière de création de structures participatives locales susceptibles de devenir des interlocuteurs durables de l'Administration pour la promotion du développement local

Le premier élément de cette réussite tient à l'émergence de **l'échelle de planification du terroir**, intermédiaire entre celle du douar et celle de la Commune Rurale. En effet, la Commune Rurale – si elle reste un échelon de planification tout à fait adéquat et pertinent – est perçue par la plupart des populations locales comme un espace déjà lointain et peu familier ; elle se retrouve de fait abandonnée au seul jeu des interactions entre élus politiques.

A l'inverse, le douar est le lieu d'expression des intérêts étroitement individuels : il y manque l'expression des intérêts de la collectivité et de son environnement.

Le terroir apparaît comme un échelon intermédiaire tout à fait pertinent pour penser les problèmes communs et gérer le domaine Melk de l'espace péri forestier. Il est le plus adéquat dès qu'il s'agit d'envisager des investissements dépassant le cadre d'un seul douar : réalisation de pistes d'accès rurales, réhabilitation de seguia principales, ou encore implantation d'un atelier agro-industriel susceptible de servir une population plus large que celle d'un douar. Il est par ailleurs encore assez proche des populations pour qu'une réelle planification participative puisse y prendre place.

La seconde base de cette réussite tient au modèle d'organisation des populations mis au point : **le modèle de l'AGAT**.

La grande originalité du Projet Khénifra a été de repenser le concept de l'approche participative : l'AGAT n'est pas un concept "importé" de l'étranger et plaqué artificiellement sur le contexte local, c'est un modèle d'organisation original et novateur ancré dans la tradition socioculturelle marocaine.

Ce modèle réussit l'exploit de faire le lien entre tradition et modernité, et de rassembler dans une structure de planification locale l'ensemble des forces vives de la société locale, les vieux comme les jeunes, les aventuriers et les modernistes comme les traditionalistes et les prudents, tout en posant des bases d'un équilibre durable entre eux.

L'AGAT se construit en s'appuyant sur les structures sociales traditionnelles où l'ensemble des forces vives du milieu rural se trouve représenté :

- Les anciens d'âge mur et les "sages" de la société traditionnelle, souvent analphabètes, à travers les différents représentants des lignages ;
- les adultes dans la force de l'âge, éduqués ou non, engagés dans la recherche d'activités génératrices de revenus économiques, à travers les représentants des organisations professionnelles ; et
- les jeunes – y compris quelques jeunes scolarisés, revenus au village – à travers les représentants des associations socioculturelles à caractère culturel ou sportif.

C'est là l'originalité fondamentale de la structure organisationnelle de l'AGAT, et c'est aussi le cœur de sa pertinence et de la capacité d'action qu'elle a démontrée, entre gestion prudente et dynamisme innovant.

Une des premières réussites objectives dans la mise en défens durable d'une partie du territoire forestier, en vue de sa préservation et sa régénération

C'est là l'autre réussite exemplaire du projet : c'est la première fois que le dispositif national de mise en défens d'une partie des massifs forestiers moyennant paiement d'une compensation monétaire aux éleveurs bénéficiant d'un droit d'usage sur ces massifs est réellement mis en œuvre dans la Cédraie du Moyen Atlas.

Cette mise en œuvre est l'aboutissement du processus d'organisation et d'implication de la population locale, à travers les AGAT puis les AGAM mises en place. Ce dispositif d'organisation et de responsabilisation de la population introduit à son tour trois innovations cruciales dans la mise en œuvre du dispositif de mise en défens :

1. L'AGAM est responsabilisée pour l'établissement des listes des "usagers" traditionnels de la forêt, et ce processus, qui était un véritable "casse-tête" pour l'Administration, devient relativement facile à mener à bien grâce à l'implication directe des villageois de la zone
2. Le choix concret des parcelles à mettre en défens, qui était jusqu'ici un sujet de disputes sans fin entre forestiers et usagers de la forêt, est désormais négocié entre les deux partenaires, en conciliant à la fois les exigences techniques de gestion de la ressource forestière et de régénération de la forêt, exprimées par les Eaux & Forêts, et celles des usagers de conserver des possibilités de passage et d'utilisation des autres parcours forestiers
3. Mais surtout, l'AGAM – et donc les paysans – est désormais directement responsabilisée dans le respect de la mise en défens décidée : alors que les relations entre gardes forestiers et population locale ressemblaient autrefois au jeu des gendarmes et des voleurs, l'AGAM assure désormais le contrôle du respect de la mise en défens en étroite collaboration avec les agents des Eaux & Forêts.

Le succès de l'opération est tel que la majorité des populations de la zone sont désormais en demande d'établir au plus vite des opérations de mise en défens sur leur territoire – en devançant pratiquement les capacités d'absorption de l'Administration !!

Ceci fait bien la preuve que le choix initial fait par le HCEF lors de la conception du Projet Khénifra – impliquer les populations locales dans la préservation de l'environnement et de la forêt à travers la mise en œuvre d'une approche participative, et lier la conservation à l'amélioration durable des conditions de vie des populations locales – était pertinent.

On peut en fait parler d'un processus "gagnant-gagnant" à tous les niveaux :

- pour la première fois, l'argent de l'Etat – autrefois mal dépensé dans la mise en place d'une répression globalement inefficace – rapporte à la communauté nationale un bénéfice tangible en matière de protection durable de ses ressources naturelles
- de leur côté, les éleveurs engagés dans le processus à travers leur AGAM reçoivent une compensation intéressante, moyennant le respect de règles du jeu qui – après discussion et aménagement avec les Eaux et Forêts – ne sont pas trop contraignantes
- et enfin l'administration des Eaux et Forêts est pour la première fois perçue non plus comme un gendarme opposé à l'intérêt des populations mais au contraire comme un

partenaire valable oeuvrant de façon constructive et de concert avec les populations locales pour le bien commun.

Ce qui semblait un conflit irréconciliable entre l'Administration et les populations devient du jour au lendemain une collaboration franche où chacun trouve son compte bien compris, et la loi du silence qui dissimulait les délits est désormais brisée.

On peut donc parler d'une véritable révolution – pacifique – qui est bien la justification de l'ensemble de l'expérience Khénifra.

Les ferments posés pour une modification durable des pratiques d'élevage

A travers la collaboration mise en place par le Projet avec l'Association Nationale des Ovins et Caprins, les pratiques d'élevage dans la zone d'action du Projet ont commencé à s'améliorer en profondeur.

Le cercle vicieux antérieur – un élevage extensif à très faible productivité, donc la tendance à l'accroissement de la taille des troupeaux, avec un impact négatif sur le surpâturage des parcours de forêt et la dégradation qui s'en suit du domaine forestier – est en partie rompu : les éleveurs ont entamé l'amélioration génétique de leurs troupeaux, et ont commencé à pratiquer des achats complémentaires de fourrages ou l'intensification de parcelles de cultures fourragères sur leur sole pluviale ou irriguée.

Les mises en défens, là où elles ont commencé à être mises en œuvre, sont également fauchées pour l'alimentation des troupeaux, et la régénération du pâturage permise par la mise en défens entraîne un accroissement de productivité que tous les éleveurs ont remarqué. Tout ceci modifie lentement mais sûrement la relation de l'élevage ovin et caprin à son environnement, même si le problème posé par la pratique du métayage² mérite encore d'être discuté par les groupements d'éleveurs et les AGAM mises en place.

Un impact sensible en matière d'amélioration des conditions de vie des populations locales

A travers l'ensemble des actions intégrées mises en œuvre, le Projet a commencé à avoir un impact sensible en matière d'amélioration des conditions de vie des populations – surtout pour ce qui concerne les terroirs "pilote", qui ont bénéficié de la concentration des financements du Projet. Les AGAT les plus avancées sont en position de devenir des acteurs durables et essentiels du développement local.

Prenons par exemple l'AGAT de Mâamar :

- La structure de l'AGAT elle-même est aujourd'hui bien équilibrée entre les 3 composantes de l'AGAT, qui collaborent harmonieusement et en synergie
- L'AGAT a bénéficié de la majorité du "package" d'améliorations proposé par le Projet, et les bénéfices des différentes actions ont été bien répartis entre les populations des différents douars
- Les actions apiculture, cuniculture et aviculture ont été mises en œuvre en direction des femmes, et un groupement féminin a notamment émergé autour de l'activité apiculture – l'AGAT va prochainement construire un Centre féminin pour le groupement

^{2 26} à l'origine d'une surpopulation supplémentaire des troupeaux de la zone

- Aujourd'hui, l'AGAT se lance dans la mise en place d'une véritable "filiale économique" PAM et PFNL, grâce à l'exploitation de l'unité industrielle d'extraction d'huiles essentielles créée par le Projet
- Elle a aussi pour projet de tester la mise en place d'un futur circuit d'écotourisme autour du thème des PAM
- Elle est par ailleurs accompagnée par un technicien de la DPA pour la mise en place de programmes de développement ultérieurs de la PMH et de l'apiculture intensive
- Enfin, l'AGAT a commencé à approcher d'autres sources de financements extérieurs – notamment l'INDH et l'Entraide Nationale – pour l'accompagner dans son développement

L'AGAT de Al Souss est un autre exemple de cette réussite qui présage bien de sa durabilité future :

- La composition du bureau de l'AGAT, initialement peu équilibrée, est en train de se recentrer à travers une restructuration récente
- L'AGAT a même élu 2 femmes au sein de son bureau, pour représenter le Groupement féminin qui s'est développé localement autour de la pratique de l'artisanat – et qui est aujourd'hui bien ancré et très dynamique
- L'AGAT a bénéficié d'une action test en matière de protection des sols agricoles à travers la DRS
- Elle a également bénéficié d'une dotation en plants fruitiers et d'un fonds de roulement pour achat d'aliment du bétail, qu'elle a fait fructifier
- Elle pratique la location de matériel agricole et d'élevage, et gère une unité de trituration des olives
- Suite à l'action d'amélioration des géniteurs bovins (avec introduction de géniteurs de race FFPN), l'AGAT est en train de créer un groupement de commercialisation de lait qui a passé contrat avec une laiterie de la région et s'est vu mettre à disposition un tank de stockage du lait pour la collecte
- L'AGAT loue un local dans l'un des douars pour se réunir et héberger ses différentes activités – elle a même approché la Commune Rurale et obtenu une subvention pour couvrir ses frais de location
- Enfin, elle vient d'acheter une parcelle de terre sur laquelle elle va construire à terme son local permanent et implanter une culture d'amandiers dont le produit servira à couvrir ses frais de fonctionnement courants.

Avec les améliorations concomitantes des pratiques d'élevage, le développement des cultures irriguées et des plantations fruitières, les réhabilitations de pistes rurales ou les aménagements de sources et points d'eau, l'amélioration des conditions de vie des populations est en marche.

Une réussite en matière d'émergence de groupements de femmes et d'impulsion de leur rôle dans le développement des zones rurales

Le Projet a obtenu des résultats significatifs en matière d'amélioration des conditions de vie des femmes rurales, ainsi qu'un début de structuration de groupements féminins.

Les actions d'amélioration des infrastructures sociales (aménagement de sources et creusement de puits pour diminuer la pénibilité de l'approvisionnement en eau potable, lavoirs, etc...) ont

été unanimement appréciées par les femmes. Dans tous les cas, les AGAT ont d'ailleurs confié la planification de ces investissements (localisation, disposition précise de l'aménagement sur le terrain) aux femmes des douars réunies en groupe consultatif pour l'occasion.

Les femmes ont également beaucoup apprécié les actions d'amélioration des pistes de desserte rurale, synonymes pour elles d'un accès facilité aux infrastructures de santé en cas de problème de santé dans la famille, de grossesse à problème, etc...

Là où les activités génératrices de revenu proposées ont pu trouver un marché solvable, des groupements féminins ont également commencé à s'organiser de façon durable : il s'agit notamment

- Du groupement féminin "artisanat"
- Des groupements féminins "apiculture"

Dans le premier cas, les femmes se sont organisées à la fois pour la production et pour la vente en commun des produits artisanaux. Dans le second cas, l'extraction du miel est réalisée en commun, puis chaque femme commercialise par elle-même sa production.

Ces actions sont également très appréciées, dans la mesure où elles contribuent à développer les ressources monétaires propres des femmes.

Ce début d'organisation des femmes, autour d'activités économiques qui leur sont propres, mérite encore d'être conforté dans l'avenir : on est encore loin des "coopératives féminines" au sens plein qui ont pu se développer dans le Sud du pays, mais on peut dire que les premiers ferments de ce type d'organisation féminine ont été semés par le Projet dans sa zone d'action³.

Conclusion

L'apport principal du Projet Khénifra réside dans la démonstration qui a été faite de la validité de ses postulats de départ :

- **Rien ne se fera sans la participation claire des populations à la solution de leurs problèmes ainsi qu'à la gestion raisonnée de leur environnement ; et**
- **On ne pourra traiter les problèmes d'environnement qu'au travers d'une amélioration concomitante du revenu et des conditions de vie des populations locales.**

Le Projet Khénifra a démontré que **oui, il était possible d'obtenir des résultats significatifs** – les premières mises en défens négociées et rencontrant l'accord complet des populations locales – **au travers d'un processus participatif qui réponde à ces deux exigences de base.**

Il ouvre ainsi la voie à une généralisation de ce processus de concertation/ développement par le Haut Commissariat aux Eaux & Forêts, dans toutes les zones où la forêt souffre de la pression exercée par la population et le surpâturage des troupeaux. La création en cours d'un "Service de l'Approche participative & du Partenariat" au sein de l'Administration centrale des Eaux & Forêts n'est d'ailleurs pas une coïncidence, mais prouve que les acquis de l'expérience Khénifra sont désormais intégrés dans la "Stratégie sectorielle du Développement rural au Royaume du Maroc en régions forestières et péri-forestières".

^{3 27} il faut par exemple noter que 3 bureaux d'AGAT se sont ouverts à une représentation officielle des femmes du groupement dans le bureau exécutif

Pour la première fois – et grâce à cette nouvelle approche – il est permis d'espérer dans l'avenir durable de la forêt au Maroc.

Par ailleurs, dans sa région d'action dans la Province de Khénifra, le projet a posé les premières pierres d'un développement intégré des zones rurales de montagne prises pour cibles.

Beaucoup reste encore à faire pour développer économiquement la province et lui faire combler son retard par rapport à d'autres régions plus privilégiées du Maroc. Dans une phase ultérieure, il restera ainsi probablement à s'attaquer à l'organisation des producteurs par filières économiques et à l'implantation de PME de transformation ou autres sources d'emploi industriel ou de services, ou encore à la poursuite de l'amélioration des grandes infrastructures (réseau routier, énergie, infrastructures de télécommunication, etc..).

Mais l'on peut considérer que le Projet Khénifra, en organisant pour la première fois la population rurale et en la mettant en position de se responsabiliser pour planifier son développement local, a posé des fondations très solides pour ce développement ultérieur.

Sur la base de ses fondations, les premières actions de développement réalisées par le Projet représentent le premier étage de la construction d'un avenir différent pour les zones rurales de montagne, qui ne demande qu'à grandir dans le futur⁴.

⁴ le futur projet de "Parc national de Khenifra" représente l'un des ferments pour ce développement ultérieur qui est à inventer et à bâtir pierre par pierre

4.3.

Gestion intégrée des parcours du Moyens Atlas : Cas des parcours de Timahdite

Abderrahmane Fatni
Direction Provinciale de l'Agriculture d'Ifrane

I. Problématique et facteurs de dégradation des ressources naturelles

La répartition des terres au niveau de la commune rurale de Timahdite reste dominée par les parcours qui représentent environ 60 % soit 36526 ha. Ces parcours ont généralement des limites avec les périmètres forestiers et subissent par conséquent une forte pression suite à la charge pastorale.

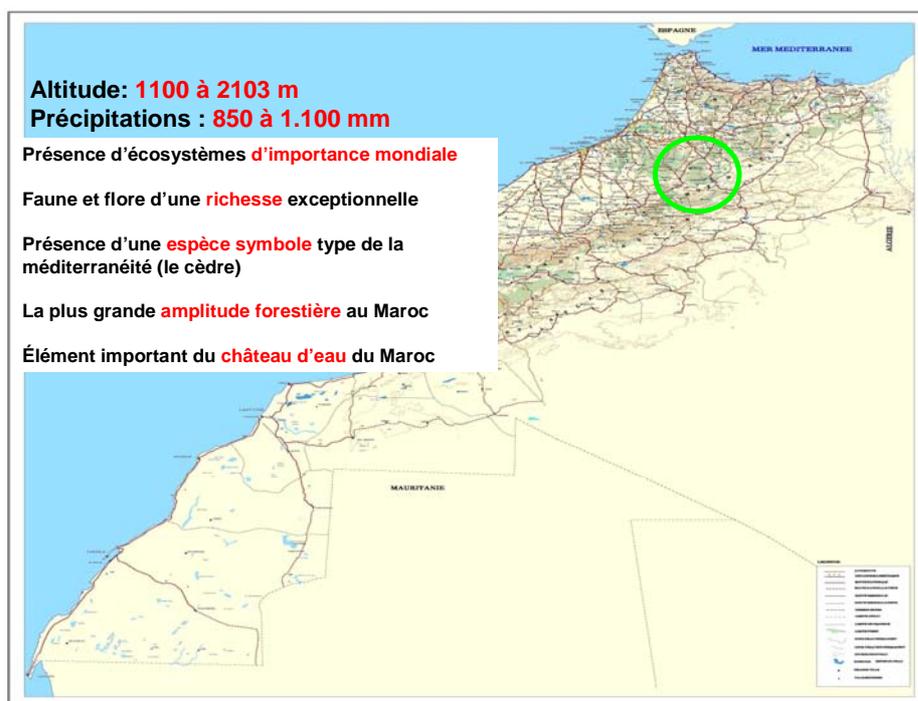


Fig.1 : carte du Royaume du Maroc illustrant la zone d'étude (cercle en vert).

Quant au cheptel ovin de la race Timahdite, il dépasse actuellement 600.000 têtes. Alors que la capacité de production des parcours de la région ne satisfait que 30 à 40 % des besoins dudit cheptel.

Répartition des terres à Timahdite selon leur spéculation

61.264 ha- 17 % lfr

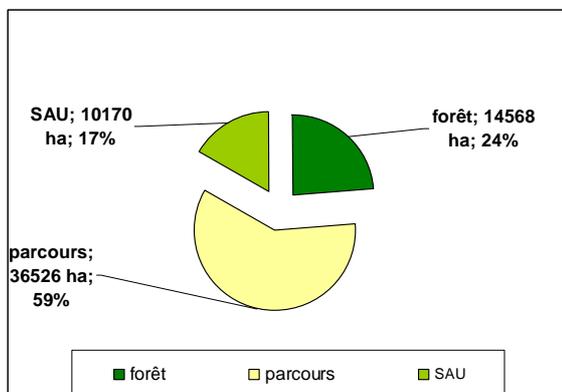


Fig. 2 : répartition des terres au niveau de la commune rurale de Timahdite.

En période d’hiver notamment au moment de neige, les éleveurs sont appelés à prévoir une alimentation à leurs troupeaux sinon ils s’orientent aux zones sylvicoles et forestières.



Fig. 3 : branches de cèdre coupées en période d’hiver pour alimentation du cheptel

(Cliché : A. FATNI, cédraie de Ain Kehla, 2007)

Cette situation s’aggrave avec la disparition des traditions de gestion des espaces pastoraux entre autre la transhumance et la mise en défens. Autres facteurs sont l’installation des

troupeaux dans le Jbel, ont conduit à la mise en place de construction en dures dites « *Noual*as » plus ou moins consolidées, ainsi que le développement d'une classe de gros éleveurs plus ou moins absentéistes.

II. Conséquences

Cette situation de pression sur les ressources naturelles se traduit par des phénomènes évolutifs à savoir :

- Fixation des troupeaux en montagne et arrêt progressif des mouvements de transhumance (perte progressive de la pratique de l'Agdal)
- Accroissement démographique, créant des besoins plus importants en terre à cultiver
- Sédentarisation des éleveurs et orientation vers la mise en culture (« melkisation » des terrains collectifs)
- Réduction de l'espace hors forêt de basse altitude par la mise en culture, et disparition des conventions et pactes pastoraux.

Conséquences : « migration des écosystèmes »

Forte pression d'exploitation de l'espace et des ressources → dynamique de **dégradation** importante



Fig. 4 : illustrant le phénomène de la dégradation du couvert végétal.

III. Efforts déployés pour la restauration de l'équilibre

Afin de conserver la biodiversité de la région ainsi que de préserver l'écosystème du Maoyen Atlas et valoriser les produits du terroir dont la race Timahdite fait partie, il est temps de mener un certain nombre d'action à savoir :

1. Volet sensibilisation :

Des journées de sensibilisation sont à programmer afin de mieux clarifier aux habitants de la région la problématique de l'équation déséquilibrée élevage-parcours. L'approche proposée est la sensibilisation de masse en salle et sur parcours avec deux scénarios :

- a. Scénario 1 : parcours dégradée.
- b. Scénario 2 : parcours préservé (avec clôture).

2. Volet amélioration des parcours :

Les parcours dans la région de Timahdite ont un statut de collectif. Ils sont gérés par les habitants des tribus. Dans ce sens la tribu est appelée à gérer efficacement ces terres en adhérant au programme de fertilisation mené par l'Etat et en respectant les délais de mise en garde des parcours ainsi que de raisonner le nombre de tête par éleveur.

3. Volet amélioration des troupeaux :

L'Etat mène actuellement un programme de sélection et de multiplication de la race Timahdite et ce via :

- a. l'ANOC (Association Nationale des Ovins et Caprins)
- b. les programmes de vaccination contre les maladies du cheptel.

Les éleveurs sont donc appelés également à adhérer à ces programmes visant l'amélioration qualitative du cheptel de la région. Ceci permettra aussi de s'orienter d'un élevage quantitatif à un élevage qualitatif.

4. Volet réglementation :

Il importe ici de signaler la création du parc national d'Ifrane en 2004 sur 53000 ha ensuite il a été étendu en 2008 pour couvrir actuellement 125000 ha, et qui constitue un pôle touristique de prédilection pour les randonneurs et les pêcheurs qui pratiquent ce sport dans une ambiance sereine.

En plus, la classification de certains sites comme zones humides permet également de protéger l'espace. On compte au moins une dizaine dont deux sont classés RAMSAR (Afenourir en 1980 et aguelmam sidi ali en 2004).

La classification aussi de cédraie marocaine comme patrimoine universel est aussi un acquis pour la région.



Fig. 5 : points d'eau pour l'alimentation en eau des troupeaux



Fig. 6 : Opération de vaccination du cheptel par les services techniques

5. Autres activités de protection des ressources naturelles

Parmi ces activités, la protection des forêts contre les insectes défoliateurs principalement les chenilles processionnaires) via des opérations de pulvérisation aérienne contribue aussi à la préservation des essences forestières (pin et cèdre) contre tout risque de défoliation. Les produits utilisés sont d'origine biologique et ne présentent aucun risque sur la faune locale.

La lutte contre les rongeurs constitue aussi une activité primordiale surtout en période de pullulation de ces mammifères et peuvent engendrer des dégâts important sur terres agricoles comme sur parcours.

L'Etat mène également dans le cadre de la gestion des systèmes sylvicoles et forestiers des opérations d'aménagement sylvopastorale et des opérations de coupes phytosanitaires dont l'objectif est de d'éliminer le bois mort dans les périmètres forestiers.

S'ajoute à cela, le développement des projets écologiques entre autre la mise en place d'un réseau d'auberges et de gîtes touristiques dans une perspective d'encourager le tourisme de montagne.

L'encouragement également des projets générateurs de revenus demeure une option à mettre en place. Et c'est dans ce sens, que plusieurs associations et coopératives ont vu le jour. Le but derrière cette dynamique associative est d'améliorer le niveau de vie des populations locales et ce par la valorisation des produits de terroir à savoir : le miel, la confiture à base de cerises, le tapis du moyen Atlas, les œuvres à base du bois de cèdre, les plantes aromatiques et médicinales...

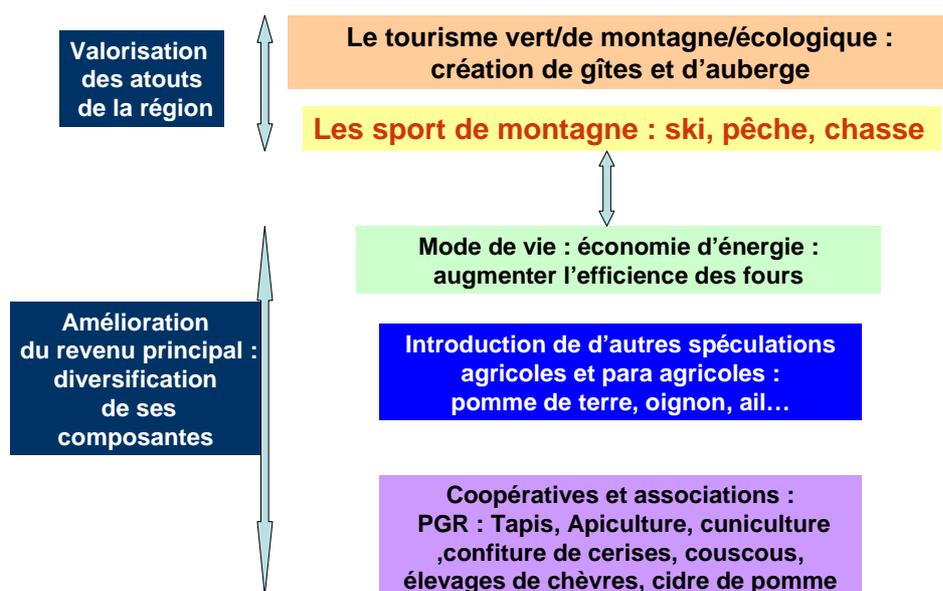


Fig. 7 : Schéma global des opérations de développement permettant l'amélioration du niveau de vie des populations locales.

Ceci permettra sûrement à l'amélioration du revenu des foyers et par la suite l'allègement de la pression sur les parcours.

Conclusion :

En guise de conclusion, et afin de préserver nos écosystèmes sylvopastorales, il est temps de mettre en place des stratégies durables et adaptées tout en faisant participer l'ensemble des acteurs notamment les populations locales et de tenir compte de leur attentes et leur mode de gestion des ressources naturelles ainsi que leur mode de vie.

Références bibliographiques

Anonyme, 2004. Plan d'Aménagement et de Gestion du parc d'Ifrane : Synthèse du diagnostic et identification des enjeux et des indicateurs. Projet d'aménagement et de protection des massifs forestiers de la Province d'Ifrane. Direction Régionale des Eaux et Forêts du Moyen Atlas, Service Provincial des Eaux et Forêts d'Ifrane.

DPA d'Ifrane, 2008. Rapport annuel des activités de la Direction Provinciale de l'Agriculture d'Ifrane.

SPEF d'Ifrane, 2004. Etudes d'aménagement concerté des forêts et des parcours collectifs de la province d'Ifrane : composante I : Etudes générales, composante II : Etudes socio économiques de base, composante III : Etudes socio économiques / filières produits forestiers R2, composante IV : Etudes socio économiques / filières animales R3, composante V : Etudes pastorales / Etudes de base de l'espace pastoral. Service Provincial des Eaux et Forêts d'Ifrane.

SPEF d'Ifrane, 2003. Etudes d'aménagement concerté des forêts et des parcours collectifs de la province d'Ifrane. Rapport méthodologique. Service Provincial des Eaux et Forêts d'Ifrane.

CINQUIÈME PARTIE
ÉTUDE DES CONFLITS
LIÉS AUX RESSOURCES NATURELLES

5.1.

Conflits d'espaces et gouvernance foncière : méthodologie d'approche et enseignements du contentieux lié à la Loi littoral en Corse

Romain MELOT. INRA-Sadart Paris
Jean Christophe PAOLI. INRA-Lrde. Corte

Introduction :

L'espace rural est soumis à de profondes mutations de ses fonctions productives et sociales, qui interpellent d'ores et déjà les gestionnaires de l'espace rural. Jusqu'à présent ceux-ci étaient essentiellement des gestionnaires de « l'agricole » ou encore des « espaces protégés ». Désormais, ils doivent prendre en compte les problématiques propres à des espaces à la fois résidentiels, récréatifs, agricoles, industriels parfois, ou encore, patrimoniaux.

En effet, les dynamiques territoriales posent la question de la recomposition des usages des espaces. Elles peuvent être considérées comme des processus continus de création de déséquilibres qui se situent à la croisée de plusieurs types de préférences relatives aux usages du foncier, des paysages et des ressources territoriales : des préférences pour la fonction "cadre de vie", des préférences pour la fonction productive de la part des entreprises agricoles, industrielles ou de services, ou encore de certaines collectivités territoriales et aménageurs, des préférences enfin pour la conservation exprimées par des mouvements de protection de l'environnement.

Les phénomènes de périurbanisation ou d'implantation de néo-ruraux dans des espaces autrefois dédiés à l'activité agricole, de multiplication à la périphérie des villes de plates-formes dédiées à l'industrie et aux services, ou consommatrices d'espace et destinées à traiter extra-muros les demandes de l'espace urbain (approvisionnement en biens marchands, traitement des déchets; stations de traitement des eaux, centres de traitement des déchets ou de stockage d'énergie...), le développement des infrastructures linéaires de transport, la montée en puissance des demandes de réservation d'espace au nom de la protection des espèces et des milieux (zones naturelles protégées, corridors écologiques...), sont autant d'exemples de ces recompositions des usages des territoires. En effet, la spécialisation fonctionnelle des espaces laisse de plus en plus la place à la superposition des usages, suscitant ainsi des proximités conflictuelles dans des espaces complexes.

Dans le cas de la France, comme dans bien d'autres pays développés, un contexte institutionnel dense entoure les projets de changement dans les territoires : les opérations d'urbanisme, d'aménagements, d'implantation d'activités économiques, de classement des zones dans différentes catégories (urbanisable, protégée, etc.), impliquent des actes et décisions administratives qui font régulièrement l'objet de contestation.

Notre analyse prend comme point d'appui une recension des conflits portant sur des zones rurales et péri-urbaines françaises (Torre et al 2004 ; Torre et Caron 2002 ; Kirat et Torre, 2006, 2008) mais nous nous appuyons ici surtout sur le cas de la Corse. A ce stade du travail, où un certain nombre de résultats issus de ces enquêtes ont été exploités, notre objectif est de comprendre les conditions qui font qu'au-delà du conflit peuvent se mettre en place des

nouvelles formes de gestion de l'espace, à la fois durables du point de vue écologique et équitables du point de vue social. Par hypothèse, nous prenons le conflit comme la condition et en quelque sorte le moteur de l'établissement de ce nouvel ordre social et écologique. D'où notre question : dans quelles conditions un conflit sur l'espace produit-il un nouvel équilibre durable ?

Pour répondre à cette question, nous faisons une hypothèse entre la nature des conflits et la dynamique des formes de gouvernance : elle consiste à dire qu'un conflit, pour produire un nouvel ensemble de règles en vigueur doit passer par une montée de l'action collective qui permet de dépasser le simple niveau de l'action conflictuelle inter-individuelle. Cette montée en puissance de l'action collective s'effectue par la constitution de collectifs associatifs voire même par l'opposition d'institutions de nature politiques. Au-delà du caractère collectif ou non des conflits, afin d'en mesurer la plus ou moins grande généralité, c'est sur la nature des conflits c'est-à-dire sur le domaine où porte les conflits que notre hypothèse porte. Nous considérons en effet que plus les conflits et controverses que nous étudions portent sur des questions environnementales plus ils vont avoir tendance à devenir collectif. De plus l'action collective ainsi créée va spontanément lier approche environnementale et questions de gouvernance foncière (SCOT, PLU, zonages environnementaux etc ...), de sorte que dans le panel des situations conflictuelles observées (essentiellement en France) beaucoup de conflits de gouvernance lient règles de zonages et problèmes environnementaux.

Dans un premier temps, nous proposons une vue d'ensemble sur les méthodes de recensions des conflits que nous utilisons ainsi que nos façons d'appréhender le lien entre conflit foncier et problèmes environnementaux, dans un deuxième temps nous nous penchons plus particulièrement sur le cas de la Corse, comme exemple archétypique où les problèmes de gestion du foncier et d'utilisation des ressources naturelles se sont cristallisés autour des discussions sur l'application de la législation relative à la protection du littoral .

Conflits et dynamique des règles de gouvernance : une méthode et un schéma interprétatif

Méthodologie d'analyse des conflits d'usage

En premier lieu, il convient de rappeler que la méthode de repérage des conflits que nous utilisons renvoie à un cadre d'analyse pluri-disciplinaire, réunissant entre autres économistes, sociologues et géographes autour de l'étude croisée de sources d'observation diverses de la conflictualité : analyse systématique des conflits relatés par la presse locale, entretiens auprès d'acteurs locaux, ainsi que l'étude statistique des demandes adressées aux juridictions, ce dernier point faisant l'objet des développements qui vont suivre.

Dans le cadre d'une méthodologie d'ensemble spécifique, des protocoles précis de recueil des données et de construction de schémas de conflictualité ont été mis en place à chacune des étapes du travail. Ces protocoles garantissent l'obtention de l'image la plus fidèle possible de la conflictualité au sein d'une zone ou d'un espace donnés. Cette méthode emprunte à certaines procédures d'investigation déjà élaborées par ailleurs (comme le travail de Charlier (1999), réalisé à partir d'articles de presse), mais fait également appel à des procédures innovantes ; elle repose sur des techniques d'analyse des sciences sociales (entretiens, enquêtes, récits, suivis de groupes...); elle consiste également en l'exploitation de bases de données (comme les bases documentaires des juridictions administratives et civiles). Nous résumons dans le tableau suivant les différents aspects méthodologiques de ces méthodes, avant de proposer un éclairage spécifique sur l'analyse du contentieux à partir de deux cas d'étude touchant à la

problématique de la gouvernance foncière en prise avec les enjeux environnementaux : la question des contestations visant les projets d'infrastructures en région Ile-de-France et le contentieux de l'urbanisme littoral en Corse.

Source d'analyse	Description	Avantages	Limites
Presse	Presse professionnelle (associations), presse locale dépouillée sur une coupe temporelle (travail réalisé en Corse, Ile-de-France, Charente, Languedoc)	Presse d'information proche du terrain	Presse locale plus souvent « porte-voix » qu'investigatrice. Majore l'importance des conflits à dimension collective. Risque de censure
Contentieux	Collecte de documents directement auprès des tribunaux ou consultation de bases documentaires.	Documents juridiques se prêtent à un codage formalisé. Possibilité d'observation sur la longue durée	Problèmes d'accès à la source (accès payant ou à négocier avec les présidents de juridiction). Taux de recours à la justice variable suivant les types de conflits (intérêt à aller au tribunal, coût et contraintes de la procédure)
Questionnaires auprès d'acteurs locaux	Questionnaires auprès d'acteurs ciblés (associations) ou auprès de plusieurs catégories d'acteurs sur une zone et une thématique définie	Informations au plus près de la réalité locale, entretiens en face à face.	Enquêtes quantitatives difficiles à mettre en œuvre, rétention d'information.

Tableau 1. Sources d'analyse et méthodologie d'enquêtes sur les conflits d'usage.

Conflit et structure de gouvernance ?

Les méthodes de recensions données ci-dessus s'appliquent plus ou moins en fonction de la nature des conflits que nous avons à observer et en particulier de la nature plus ou moins collective des prises de paroles et des initiatives engendrées dans le cadre des conflits d'espace. Car enfin, qu'est-ce qu'un conflit, dans le contexte de nos sociétés de droit ? C'est fondamentalement selon nous une arène, dans lesquelles deux parties opposantes demandent un arbitrage que chacun souhaite favorable évidemment à sa cause. Si l'on part du plus petit niveau de l'action collective, on peut prendre l'exemple d'un conflit inter-privés concernant un bornage. Deux individus et leurs familles porteront leur conflit devant un géomètre, qui sera leur arbitre. Au-delà si le conflit se poursuit ou s'il concerne un problème plus complexe comme une servitude de passage, le conflit s'arbitre par un juge, qui appliquera les règles de droit existant. Il en est de même lors de conflits de voisinage où des plaignants s'estimeront lésés par leur voisins (bruits, déchets) . Le conflit montera en généralité lorsque l'émetteur de

nuisance sera une entreprise ou une collectivité, susceptible de toucher plusieurs personnes qui trouveront elles-mêmes intérêt à agir collectivement pour diminuer les coûts de leur action et augmenter leur chance de succès. Mais dans ces exemples, le conflit ne porte toujours que sur des oppositions entre personnes physiques et morales où on demande de redresser un tort supposé, en fonction des « règles » existantes (c'est-à-dire l'ensemble des prescriptions qui s'appliquent aux acteurs dans les cas concernés).

Au-delà, c'est lorsque les conflits porteront non plus dans un corps de règles donné mais sur la nature des règles, en vue de leur changement, que l'on commence à pénétrer dans le domaine de ce nous appelons les conflits de gouvernance. Ces conflits-là correspondent nécessairement à des conflits collectifs pour deux raisons : d'abord parce que forcément est impliquée une institution susceptible d'émettre une règle nouvelle (cela par définition ne peut être fait par un individu, sauf éventuellement un juge dans les pays de *common law*) et d'autre part parce que ces institutions peuvent difficilement être remises en cause par des individus isolés à faible poids social et politique. Parmi des conflits de gouvernance, on peut évidemment trouver les oppositions aux tracés de routes ou ouvrages collectifs, mais encore les conflits autour des arrêtés de dates de chasse, les zonages environnementaux. Cette distinction ainsi esquissée entre « conflits individuel- dans les règles » et « conflits de gouvernance-collectif » permet en outre de classer la pertinence des méthodes de recension présentées ci dessus. En effet on peut dire grossièrement que les conflits du premier type seront des événements discrets, repérables dans les juridictions civiles et les entrevues d'acteurs tandis que les seconds, plus politiques, seront publicisées dans la presse, utilisée comme porte-voix et dans les tribunaux administratifs.

Si l'on s'intéresse maintenant à l'objet des conflits, c'est-à-dire au domaine qui fait l'objet du désaccord entre acteurs, nous avons pris l'habitude de les classer de la façon suivante (nous reprenons ici les variables utilisées à l'occasion des enquêtes sur les conflits d'usage s'appuyant sur l'analyse de la presse et du contentieux) :

1. accessibilité (droit de passage...)
2. agriculture
3. ICPE : Installations classées pour l'environnement (installations et activités industrielles, extractives ou de stockage, installations d'élevage)
4. services (tels que transports aériens, etc...)
5. utilité publique (tout projet d'aménagement impliquant une déclaration d'utilité publique)
6. urbanisme (documents d'urbanisme et autorisations individuelles, telles que permis de construire, certificats d'urbanisme...)
7. gestion et préservation du milieu naturel (ce qui inclut la chasse, la protection de la nature, la gestion de la ressource en eau...)

N'importe lequel de ces 7 domaines arbitrairement classifiés ci-dessus est susceptible d'évoluer vers un conflit collectif, porteur de changements éventuels dans les règles. Toutefois, la synthèse des travaux menés par le groupe « conflit » sur plusieurs terrains en France montre, dans les régions de très fortes conflictualité, la typologie suivante :

Des zones conflictuelles où les conflits « s'enkystent », c'est-à-dire à dire durent parce que les plaignants n'arrivent pas à trouver d'issue qui leur soit favorables. Ce genre de conflits s'éteint

avec la volonté des parties (en général des associations) fer de lance des contestations. Certains de ces conflits toutefois sont « chroniques » ou « constant » et voient régulièrement se répéter des événements conflictuels comme des manifestations ou des procès, tous portant toutefois sur le même objet ou des objets très similaires.

D'autres, beaucoup plus rares, aboutissent parfois très rapidement à une solution, lorsqu'une partie au moins des revendications des acteurs a été prise en compte, au moyen de nouvelles formes d'organisation des acteurs et de nouvelles règles. Ce type d'issue (qui correspond en quelque sorte à une « victoire », au moins partielle des plaignants) se retrouve apparemment lorsque les acteurs « font masse » et convergent vers un objet précis qui cristallise leurs revendications : soit que l'objet du conflit, par son urgence s'impose à eux (par exemple les coulées de boue en Normandie), soit qu'il soit hautement symbolique (ce peuvent être alors des rivières comme la Veyzouve ou la Ristonica) . En tout cas, dans ces exemples semble se dégager une constante : celle d'associer des problèmes environnementaux (ici des nuisance ou des pollutions) avec des questions d'occupation de l'espace (comme schématisé dans la **Fig. 1**).

Pour poursuivre dans cette idée et creuser en particulier le lien entre les conflits portant sur les règles d'urbanisme et les problèmes environnementaux nous avons choisi de développer plus particulièrement l'exemple des événements conflictuels liés à l'application de la loi Littoral en Corse. Ce cas est en effet un exemple où les questions de nature environnementale (la protection de sites vierges de haut intérêt patrimonial) sont étroitement liées aux discussions et controverses sur l'élaboration des documents d'urbanisme (Plans locaux d'Urbanisme et Schéma de Cohérence territoriale contenu en Corse dans le document régional intitulé Plan d'aménagement et développement durable de la Corse - PADDUC).

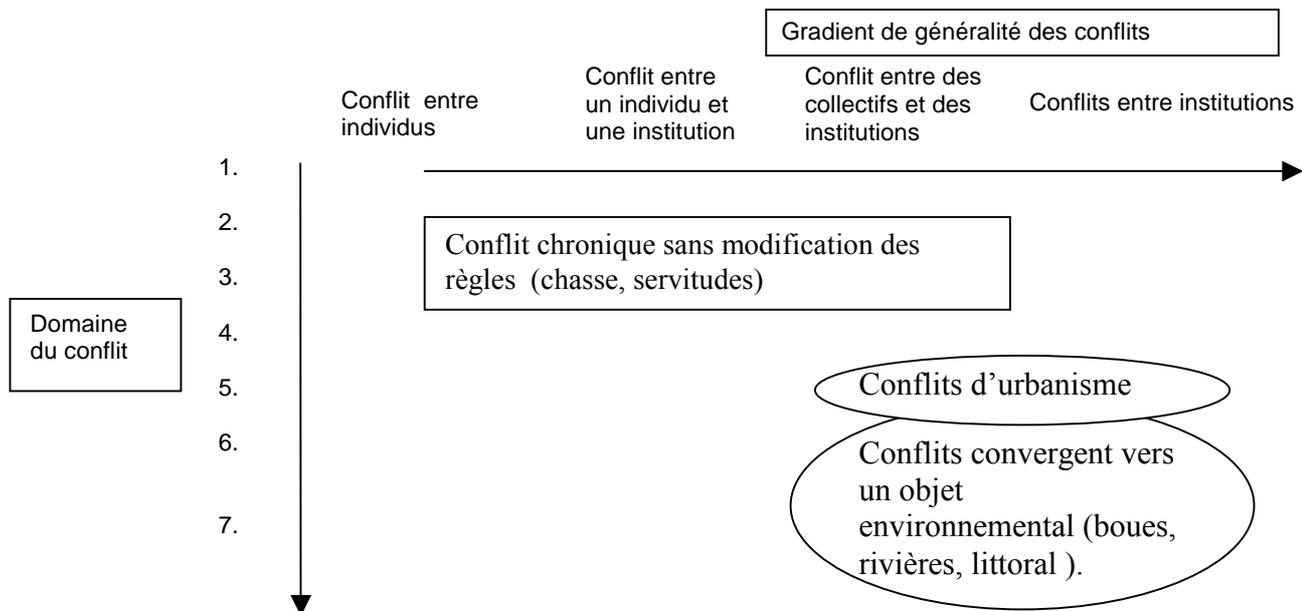


Figure 1 : niveau d'action collective et domaines des conflits

Conflits et gouvernance foncière. Illustration à partir d'une enquête empirique sur le contentieux de l'urbanisme littoral en Corse.

L'exemple du conflit sur la loi littoral en Corse présenté ici s'inscrit en fait dans une longue dynamique conflictuelle, s'étendant depuis le début des années quatre-vingt, soit au début du processus de décentralisation en France en général et en Corse en particulier. Il a connu une certaine exaspération au début des années 2000¹ avec le nouveau statut de la Corse, qui renforce les capacités programmatrices et réglementaires de la Région en lui donnant l'obligation de mettre en place un PADDUC. Cette dynamique est dans ses principes assez comparable à ce qui s'observe dans la Sardaigne voisine, autre île touristique aux vastes espaces préservés, touchée par le nouveau processus de décentralisation qu'a connu l'Italie depuis une dizaine d'années, à la différence notable que jusqu'aux dernières élections régionales dans cette dernière île, c'est la majorité régionale qui s'est inscrite en défenseur des espaces côtiers face à l'Etat italien, alors que c'est plutôt, comme nous allons le voir, le contraire en Corse. La totalité des méthodes de repérage et d'analyse des conflits présentés précédemment dans le tableau 1 ont été appliquées en Corse alors que nous ne présentons ici que l'analyse du contentieux en tant que révélateur des enjeux, des argumentaires et des parties prenantes des conflits. Le reste des méthodes d'approche, celle de la presse en particulier permet toutefois de montrer l'ancienneté et finalement la dominance du conflit sur le littoral. Il implique en effet un nombre considérable d'acteurs assez disparates (entrepreneurs du tourisme, éleveurs, simple usagers des plages ou citoyens concernés), impliqués dans des actes conflictuels très variés et forcément localisés et éparpillés dans l'île, plus particulièrement dans les zones touristiques côtières. Cet ensemble d'acteurs hétérogènes (dont certaines associations de voisinage à caractère micro-régional) mobilisés sur des objets certes parents mais bien distincts, va se trouver en quelque sorte fédérés par le débat de la décentralisation lorsque au début des années 2000 il devient clair que la région deviendra l'arbitre des détails d'application de la loi littoral en Corse. Dès lors les conditions de cet arbitrage, d'abord au travers des prérogatives à accorder par la loi à la région (discussions sur le statut de la Corse, 2001 – 2002), puis les discussions sur la nature de cet arbitrage (procédure d'élaboration du PADDUC, débutée en 2004, toujours inachevée en 2010 !), prennent le pas sur le reste des conflits en quelque sorte les encadrent. En même temps, on constate effectivement une montée de l'action collective d'abord par la prépondérance qu'acquiert une association environnementaliste à caractère régional ensuite par l'importance prise par les conflits inter-institutions, ce que le contentieux du tribunal administratif de Bastia, sur une période récente (2004-2008) révèle bien.

Le contentieux corse : forces en présence

A la suite des réformes de décentralisation, la loi littoral (et son alter ego, la loi montagne) a été conçue comme le pendant des pouvoirs importants octroyés aux communes en matière d'urbanisme et de planification: il s'agissait de limiter l'étalement urbain et l'appétit des promoteurs dans des zones où les espaces agricoles et naturels étaient soumis à une forte pression. Si l'on a pu estimer que dans de nombreux cas, cette loi est arrivée « trop tard » (urbanisation de la Côte d'Azur), les conditions de son application se sont en revanche rapidement posées avec une particulière acuité dans les régions où d'importantes réserves foncières demeuraient disponibles, du fait de la relative préservation des espaces côtiers.

¹ Pour plus de détail sur ce développement voir : Paoli J.C., 2008, Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices, in Kirat et Torre (Ed) « Territoires de conflits », L'Harmattan, p. 253-272. ; Paoli J.C., Melot R, Fiori A, 2008, L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation: conflits et concertation en Corse et Sardaigne, *Revue Pôle Sud*, octobre, p.46-67.

Nous nous sommes appuyés sur l'analyse de l'ensemble des affaires portées devant le tribunal administratif de Bastia durant les quatre dernières années (soit un peu moins de deux cents affaires) ayant pour objet le respect de ces dispositions de la loi littoral (contestations relatives aux permis de construire et aux documents d'urbanisme) en articulant l'analyse autour de trois catégories de données : le profil des acteurs des procès, la typologie des décisions objets de litige, ainsi que les registres d'argumentation développés par chacun auprès du tribunal.

La distinction que nous opérons entre autorisations communales et autorisations préfectorales revêt toute son importance lorsque l'on prend en compte le préjudice ou le bénéfice que ces décisions génèrent pour le pétitionnaire, c'est-à-dire la personne (généralement le propriétaire, plus rarement le responsable des travaux) ayant sollicité l'autorisation administrative. Les décisions attaquées qui restreignent l'urbanisation (refus de permis de construire, certificats d'urbanisme négatifs) émanent en effet en grande majorité du préfet. A l'inverse, lorsque les maires sont assignés en justice, c'est dans la plupart des cas concernant des décisions favorables à l'extension du bâti (permis de construire accordés et certificat d'urbanisme positifs). Le contentieux de l'urbanisme littoral revêt donc en Corse une structure clairement binaire, puisqu'il se traduit soit par des recours de propriétaires insatisfaits contre des refus d'autorisations émanant quasi-exclusivement des services de l'Etat, soit par des recours de tiers contre des décisions des maires répondant le plus souvent favorablement aux demandes du pétitionnaire.

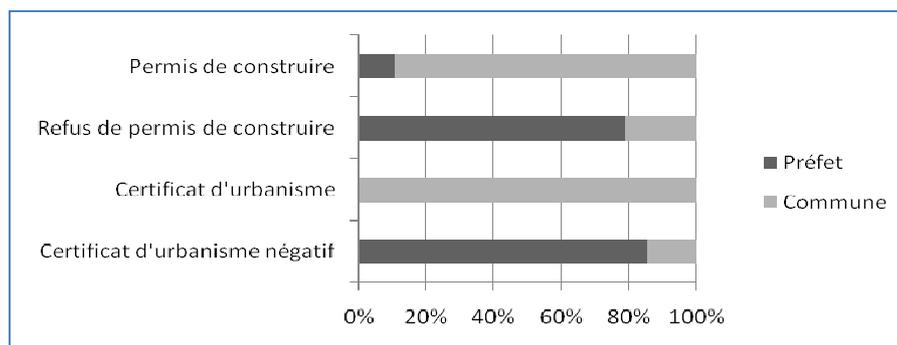


Figure 2. Auteurs des décisions attaquées dans les affaires de l'échantillon (affaires Trib. Admin. Bastia, 2004-2008)

Deux enseignements peuvent être tirés de ces premières observations. Tout d'abord, le fait que les refus d'autorisations émanent quasi-exclusivement du préfet semble montrer que les élus sont réticents à résister aux demandes de leurs administrés en matière de constructibilité. Si ces raisons sont aisément explicables (pression électorale, volonté de faciliter la réalisation de la rente foncière et de promouvoir l'activité touristique), la proportion de décisions de refus apparaît cependant particulièrement faible. Les maires des communes littorales semblent donc peu disposés à assumer leur fonction de « filtrage » des demandes en fonction de l'impact environnemental qu'elles sont susceptibles de causer. Et ce d'autant plus que les demandes n'émanent pas que de particuliers, mais également de personnes morales porteuses de projets de plus grande ampleur².

² Environ un pétitionnaire sur cinq présents dans les affaires (au titre de demandeur ou de défendeur) est une personne morale (sociétés civiles immobilières, sociétés commerciales) et un sur dix une société commerciale.

Si les recours des tiers constituent en définitive une part importante des affaires traitées par le tribunal (pratiquement la moitié), c'est moins en raison de l'initiative des riverains et des associations que de l'activisme judiciaire de l'administration : près d'une affaire sur trois prend la forme d'un déféré préfectoral, c'est-à-dire un recours contentieux à l'initiative du préfet. A cet égard, le représentant de l'Etat correspond, plus encore que les associations environnementalistes, à la figure de « l'usager régulier » du tribunal, telle que définie par les sociologues du droit par opposition à l'usager occasionnel qu'est le particulier riverain d'un projet : son action se situe dans une stratégie à long terme et non dans l'expression immédiate d'un préjudice (Galanter, 1974). Lorsqu'elle utilise l'arme judiciaire, l'administration le fait en outre avec un succès important, puisqu'elle obtient l'annulation de la décision litigieuse dans un peu plus des trois quarts des affaires (77,8%), proportion exactement inverse chez les pétitionnaires (24%) qui peinent à convaincre les juges. Les services de l'Etat jouent donc à double titre un rôle central dans la régulation des autorisations d'urbanisme : d'une part, en tant qu'autorité délivrant elle-même des autorisations susceptibles d'être attaquées, et d'autre part, comme usager du tribunal requérant l'annulation d'autorisations délivrées par les maires.

Des registres d'argumentation complexes : le maquis juridique de la protection du littoral

Les prescriptions issues de la loi Littoral définissent des règles d'urbanisation d'autant plus strictes que les espaces concernés sont proches du linéaire côtier³. En schématisant, les catégories principales, allant de la plus contraignante vers la moins contraignante sont la bande des cents mètres, les espaces remarquables, les espaces proches du rivages et l'arrière pays. Les litiges portés devant les tribunaux peuvent concerner tant la délimitation de ces espaces en tant que tels que la possibilité ou non de construire à l'intérieur des ces zones c'est-à-dire l'interprétation de notions juridiques comme « la construction en continuité de l'existant » qui s'applique sur tous les espaces littoraux.

A côté de ces moyens de légalité mobilisant des dispositions propres à la loi littoral, d'autres registres d'argumentation juridiques puisent dans les règles générales du droit de l'urbanisme en s'appuyant sur l'obligation générale imposée aux permis de construire, soit pour discuter du caractère urbanisé d'un secteur (en soulevant l'insuffisance ou non des équipements d'assainissement ou de voirie, et les problèmes posés à la « salubrité et la sécurité publiques »), ou pour étayer l'intérêt patrimonial d'un site (en arguant de l'atteinte, ou au contraire du respect porté au « caractère des lieux »⁴). En outre, en plus des règles législatives concurrentes à la loi Littoral, ce sont également les dispositions réglementaires locales édictées par les documents d'urbanisme qui sont fréquemment mobilisées. Elles le sont généralement par des propriétaires désireux de s'appuyer sur le zonage ou le règlement communal à l'appui de leurs prétentions (un classement en zone constructible permet par exemple d'argumenter sur le caractère « d'espace urbanisé » d'un secteur). Les juges sont cependant peu ouverts à ce type d'argument, l'interprétation des dispositions de la loi Littoral n'étant pas déterminée par les règles d'urbanisme édictées localement.

³ Codifiées aux articles L. 146-1 et suivants du code de l'urbanisme

⁴ Art. R. 111-21 du Code de l'urbanisme. « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

<i>Moyens de légalité s'appuyant sur des dispositions issues de la "loi littoral"</i>	%
Extension en continuité des agglomérations et villages existants	41,1
Qualification d'espace remarquable	6,7
Espace urbanisé de la bande littorale	6,3
Extension limitée dans les espaces proches du rivage	4,9
Extension sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	3,6
Qualification d'espace proche du rivage	3,1
Aménagement autorisé en espace remarquable	0,9
<i>Moyens de légalité s'appuyant sur des dispositions générales du droit de l'urbanisme</i>	
Extension de l'urbanisation dans les communes sans document d'urbanisme	12,9
Conformité au règlement du document d'urbanisme	6,3
Atteinte au caractère des lieux	3,1
Desserte de la construction	2,7
Salubrité et sécurité publiques	2,2
Règles de distance entre les constructions	1,8
Extension en continuité en zone de montagne	1,8
Constructions soumises à permis de construire	0,9
Règles de distance par rapport aux axes routiers	0,4
Indemnisation des servitudes	0,4
Sauvegarde des espaces naturels et des paysages	0,4
Unité d'aspect	0,4

Tableau 2. Moyens de légalité soulevés par les demandeurs dans les affaires.

A la diversité des moyens de légalité mobilisés se superpose la diversité des règles visées dans les mémoires des parties en fonction du type de demandeur partie prenante à la procédure : c'est en cela que l'on peut parler de registres d'argumentation attachés à un profil de requérant. Comme le montre l'analyse factorielle représentée par la figure 3, il apparaît que l'administration privilégie le recours au principe général d'extension en continuité pour faire aboutir ses demandes. A l'inverse, les pétitionnaires et les riverains disposent d'un registre plus étendu, puisqu'ils s'appuient sur les dispositions régissant les différentes catégories d'espaces protégés. Cette ouverture des registres d'argumentation n'aboutit pas forcément à renforcer les chances de succès de ces requérants : les juges privilégient la conformité à des principes généraux comme celui de l'extension en continuité, et ne retiennent que rarement les moyens qui renvoient à la qualification d'espaces de nature spécifique (espaces remarquables ou proches du rivage) ou qui s'appuient sur des dispositions générales du droit de l'urbanisme. C'est d'ailleurs en suivant ce principe « d'économie » qui gouverne l'examen des requêtes que l'administration obtient un taux de réussite important devant le tribunal.

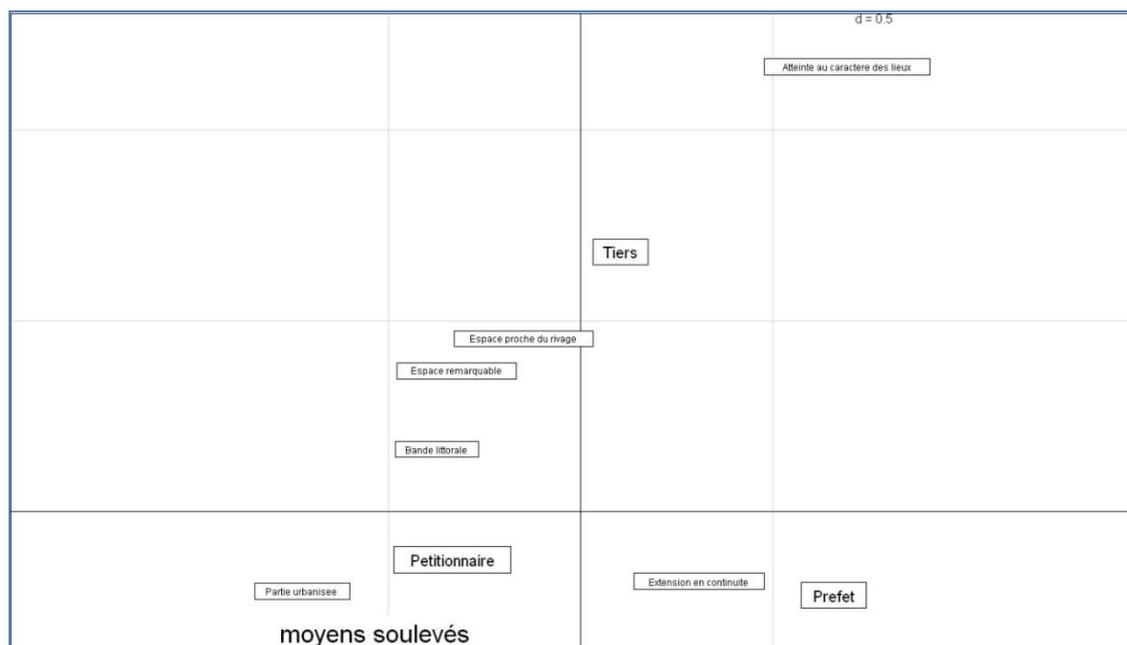


Figure 3. Moyens de légalité soulevés et catégories de demandeurs dans le contentieux administratif (analyse factorielle des correspondances).

L'Etat, défenseur fiable du littoral ?

Cependant ces résultats donnent sans doute une image excessive de l'intensité du contrôle exercé par l'administration sur la légalité des autorisations d'urbanisme au regard de la loi littoral. La prise en compte de la répartition géographique du contentieux telle que cartographiée ci-dessous (**figure 3**) est à cet égard riche d'enseignements. Si un grand nombre de communes littorales est concerné par ce contentieux (un peu moins de la moitié des quatre-vingt-dix-sept communes littorales corses se retrouve citée dans les affaires), la grande majorité des affaires se concentre dans la zone sud et surtout près de la moitié des affaires se répartit dans deux communes de cette zone, Bonifacio et Porto-Vecchio⁵.

En effet, le paradoxe de ces deux communes est de refléter suivant deux mécanismes différents les conséquences d'un même système politique local, organisé de manière à ne filtrer que très faiblement les demandes d'autorisations de construire sur l'espace littoral. Les deux communes ont en commun de présenter des sites et paysages particulièrement recherchés dans le marché immobilier haut de gamme et de faire l'objet d'importantes protections au titre de la loi littoral (espaces remarquables) et de la législation sur les sites classés. Dans le cas de Bonifacio, dotée d'un document d'urbanisme depuis les années quatre-vingt plusieurs associations locales considèrent que la municipalité a longtemps répondu favorablement aux demandes d'autorisations visant l'espace littoral. La situation est différente pour Porto-Vecchio, commune qui, en dépit de son poids démographique et politique prépondérant (troisième ville de Corse, longtemps gérée par le chef de la majorité conservatrice sur l'île) a fait le choix assumé et paradoxal de ne pas se doter de document d'urbanisme, choix distinct de sa voisine, mais guidé au final par les mêmes considérations : accéder de la manière la plus

⁵ Les communes les plus concernées par les affaires sont respectivement : Bonifacio (39 affaires), Porto-Vecchio (28), Coti-Chiavari (8), L'Île-Rousse (7), Serra di Ferro (5), Olmeto (4). Les autres communes sont citées à moins de quatre reprises dans les jugements collectés.

large aux demandes d'autorisations sollicitées par les administrés sans le carcan d'un règlement d'urbanisme contraignant.

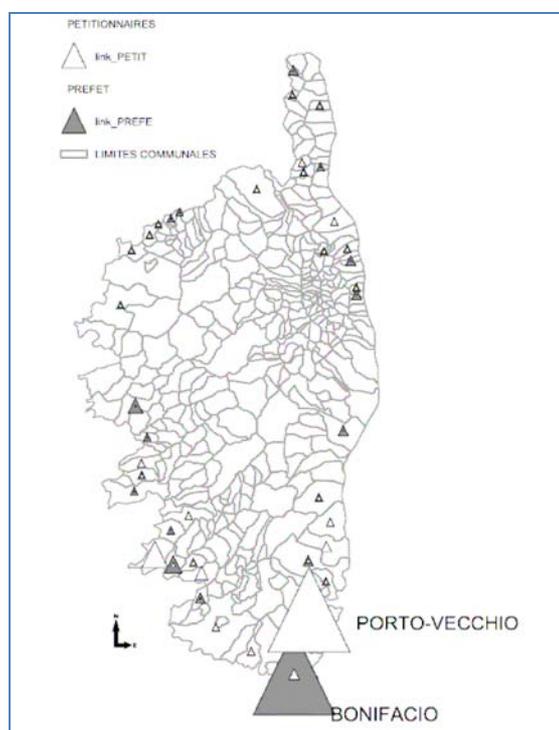


Figure 4. Localisation des affaires d'urbanisme liées à la loi littoral (autorisations d'occupation du sol) par catégorie de demandeur (prefet et pétitionnaires).

Dans les deux cas, ce système s'appuyait sur la tolérance des services de l'Etat (acceptant de valider les autorisations sollicitées dans le cas de Porto-Vecchio en l'absence de compétence propre du maire ou s'abstenant de faire usage du déféré administratif pour faire annuler des autorisations illégales dans le cas de Bonifacio). La situation observée sur la période étudiée (2004-2008) est la conséquence d'une politique de réaffirmation de l'autorité de l'Etat à partir de la fin des années quatre-ving-dix (notamment à la suite de l'assassinat du préfet Erignac), qui s'est traduite par un durcissement de la position de la préfecture quant au respect de la loi littoral : dans le cas de Bonifacio, multiplication des déférés, et dans le cas de Porto-Vecchio, des refus d'autorisation.

Par ailleurs, les enjeux de protection des espaces littoraux doivent sans doute moins s'apprécier au regard de la position des juges en la matière (peu de jugements accèdent aux requêtes des propriétaires demandant l'annulation de refus d'autorisation) qu'en considération de la « clientèle des tribunaux » (Melot, 2009). Le nombre réduit de recours émanant de tiers, en particulier associatifs (en dépit d'une certaine réussite devant le prétoire) et le caractère paradoxal des déférés préfectoraux devant le tribunal administratif (à la fois nombreux et limités géographiquement) donne le sentiment que l'activisme judiciaire de ces « avocats naturels » de la protection du littoral repose sur des bases fragiles. Ce constat appelle une interrogation quant à l'avenir, sachant que la plupart des communes littorales se dotent progressivement de documents d'urbanisme, et que par voie de conséquence les services de l'Etat seront de moins en moins souvent en situation de se prononcer sur les demandes. La maîtrise de l'urbanisation pourra-t-elle être assurée par des élus qui n'opèrent qu'une sélection

limitée sur les projets ? Ces enjeux, qui se posent de manière particulièrement aiguë dans le cas des zones sensibles sur le plan environnemental comme les espaces littoraux, illustrent sans doute la question de la capacité de pilotage, à un échelon aussi localisé que l'échelon communal, des compétences d'urbanisme.

Conclusion

Dans notre tentative de mettre en relation les conflits d'utilisation de l'espace et production de règles pour arbitrer l'utilisation des ressources naturelles, nous avons brièvement présenté ici une méthode d'approche pluridisciplinaire des conflits, et quelques enseignements autour du cas de la protection des littoraux corses.

Les différentes méthodes de recension et d'analyse des conflits permettent de mettre en évidence, à partir d'approches localisées généralement au niveau d'une petite région ou d'un département français, des dynamiques conflictuelles sur une durée de quelques années, ainsi que des profils conflictuels caractérisés par des types d'acteurs, des moyens d'action, des domaines de conflits et leurs capacités ou non à générer des changements dans les règles régissant l'usage des espaces.

Parmi les différents types des conflits examinés portant sur des terrains d'étude situés en France certains –la très grande majorité - peuvent être classés parmi les conflits ordinaires, qui ne modifient pas les règles d'usage. Le fait qu'un certain nombre de conflits soit par ailleurs des conflits importants, en terme de visibilité au public et aux chercheurs, n'est pas une garantie d'innovation, dans la mesure où ceux-ci peuvent devenir chroniques et s'enkyster, sans produire pour autant de nouveauté.

Toutefois parmi les conflits emblématiques pour les innovations institutionnelles qu'ils produisent, semblent se dégager des conflits qui lient à la fois des problématiques environnementales et des questions de régulation foncière, notamment au travers des documents d'urbanisme. L'exemple pris en Corse autour de la question littorale montre en effet la capacité de cet objet à cristalliser les enjeux et à faire converger les controverses, effaçant presque les objets secondaires pourtant importants (les servitudes, la protection des espaces agricoles, les effluents des activités touristiques). L'originalité de cette loi se situe dans le fait d'associer un argumentaire de nature environnementale (concentré en grande partie dans des notions spatiales floues comme les espace remarquable ou les espaces proches du rivages) et un argumentaire plus classique relevant de l'urbanisme.

La primauté donnée à cet instrument d'urbanisme dans le débat régional s'accompagne du coup logiquement d'une prépondérance des conflits interinstitutionnels (en l'occurrence l'Etat contre des mairies très ciblées) sur les conflits plus classiques, entre collectivités locale et associations environnementales par exemple, qu'on aurait pu attendre. Cette primauté du débat interinstitutionnel apparaît particulièrement fragile dans la mesure où elle est très liée aux vicissitudes de la vie politique. Elle conduit d'autre part à finalement mettre au second plan les arguments environnementaux, au profit d'arguments plus techniques, comme la notion de construction en continuité.

Au bilan la rapide montée en généralité et en intervention institutionnelle entraîne une certaine confiscation du débat entre société civile et élus locaux, au profit de controverses, souvent judiciairisées entre collectivités et l'Etat. Cette institutionnalisation du débat est entraînée par l'inscription de préoccupations environnementales dans ce qui reste fondamentalement un document d'urbanisme. Elle a certainement le mérite de permettre une clarification de notions juridiques floues contenues dans la loi et par là une meilleure application de celle-ci ; par

contre elle produit au bilan peu d'innovation conçues au niveau régionale et une faible implication des acteurs collectifs non politiques.

Du point de vue des enseignements que nous pouvons tirer pour une ville comme Gabès, on peut se poser la question « Est-ce qu'un Document d'Urbanisme bien conçu et rigoureusement appliqué, grâce à une vigilance sans faille de l'Etat serait de nature à contrecarrer les dangers encourus par l'oasis »? Nous serions tentés de répondre de façon intuitive, au vu des débats observés en Corse, qu'une implication renforcée du pouvoir central, malgré les avantages incontestables qu'elle pourrait avoir quant aux respects des textes, pourrait avoir comme premier désavantage d'éloigner les opinions locales du débat.

Bibliographie

Charlier B., 1999, *La défense de l'Environnement : entre espace et territoire, Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Géographie, Université de Pau.

Jeanneaux P et Kirat T., 2005, Proximité, droit et conflits d'usage. Que nous apprend le contentieux judiciaire et administratif sur les dynamiques territoriales ? *Economie et Institutions*, n° 6-7, p. 221-247.

Kirat T., Melot R., 2006, Du réalisme dans l'analyse économique des conflits d'usage : les enseignements de l'étude du contentieux dans trois départements français (Isère, Loire-Atlantique, Seine-Maritime), *Développement Durable et Territoires - Dossier 7: Proximité et environnement* (<http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>).

Kirat T., Torre A (dir), 2006, Conflits d'usage et dynamiques spatiales : les antagonismes dans l'occupation des espaces ruraux et périurbains (I), *Géographie, Economie, Société*, vol. 8.

Galanter, M. 1974. Why the "Haves" come out ahead : speculations on the limits of legal change, *Law and society review*, 9, 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>

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, 177-199.

Paoli J-C., Melot R., Fiori A. 2008. L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation : conflits et concertation en Corse et Sardaigne. *Pôle Sud: revue de science politique de l'Europe méditerranéenne*, 28-1, 143-165.

Paoli J.C., 2008, Les conflits sur l'espace relatés par la presse quotidienne régionale en Corse : une typologie des conflits par les institutions régulatrices, in Kirat et Torre (Ed) « Territoires de conflits », L'Harmattan, p. 253-272.

Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., Paoli J.C., Salazar M.I., Thinon P., 2006, Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4.

Torre A., Caron A., 2002. Conflits d'usages et de voisinage dans les espaces ruraux, *Sciences de la société*, 57, 94-113.

5.2.

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

**Mohamed Chamich et Anne-Marie Jouve
ENFA Toulouse ; IAMM Montpellier**

LES ENJEUX DE L'ARGANERAIE DU SOUSS

Située dans la région du Souss, la forêt d'arganier (Figure 1) « *Argania Spinosa (L) Skeels* » est l'une des principales forêts du Maroc. Cet arbre endémique, à la fois forestier, fruitier et fourrager, constitue le pivot d'un système agraire traditionnel qui a permis jusqu'ici de répondre aux besoins d'une population dense dans une zone difficile, confrontée à des risques à la fois économiques, sociaux et environnementaux. Il est particulièrement adapté à la région, grâce à son système racinaire profond et sa bonne résistance aussi bien à la chaleur qu'au froid (jusqu'à 50°C en été et -2°C en période d'hiver). Sans lui, on assisterait à des phénomènes d'ensablement et de désertification.



Figure 1 *Argania Spinosa (L) Skeels* (Source: IRD)

Ce système agro-sylvo-pastoral s'étend sur une superficie de 800.000 ha et concerne environ deux cents communes rurales du sud-ouest du Maroc ; il contribue au maintien de la fertilité du sol et à la continuité de la vie de la flore, de la faune et des hommes. Afin de préserver le rôle irremplaçable que joue l'arganeraie dans l'équilibre écologique de ces régions, le Maroc a obtenu auprès de l'Unesco sa reconnaissance en tant que Réserve de Biosphère d'Arganeraie (RBA), en décembre 1998. Cette reconnaissance souligne la prise de conscience de la valeur du patrimoine de l'arganeraie et des risques qu'elle encourt en raison de la pression anthropique exercée par un grand nombre d'acteurs et de l'intensification des activités économiques.

Cinq activités occupent une place importante: l'agriculture familiale avec un élevage restreint, pratiqué par les sédentaires ; l'agriculture intensive à caractère marchand (maraîchage, arboriculture) ; la production de l'huile d'argan par les coopératives féminines et par des sociétés privées, activité actuellement en plein essor ; la sylviculture, gérée par les services des Eaux et Forêts et l'élevage pastoral, basé essentiellement sur la transhumance. Certaines de ces activités sont pratiquées depuis longtemps : l'agriculture-élevage des sédentaires et la transhumance pratiquée depuis les temps anciens par les éleveurs nomades. D'autres se sont développées récemment, dans le contexte de la libéralisation économique, sous l'impulsion de nouveaux acteurs : la filière de l'huile d'argan et l'agriculture de rente orientée vers l'exportation. Ajoutons à cela, le phénomène de l'urbanisation, très puissant dans le Souss.

En outre, à cause de la sécheresse et en relation avec la question politique du Sahara, on observe un processus de sédentarisation de certains éleveurs nomades. Rappelons que le Sahara marocain est un territoire de 266 000 km² du nord-ouest de l'Afrique. Territoire non autonome selon l'ONU, cette ancienne colonie espagnole n'a toujours pas trouvé de statut définitif sur le plan juridique, plus de trente ans après le départ des Espagnols en 1976. Les nomades des provinces sahariennes utilisent ce problème pour (sur)exploiter les ressources arganières sous les yeux des autorités locales et des services des eaux et forêts. Cela provoque beaucoup de problèmes avec les populations riveraines.

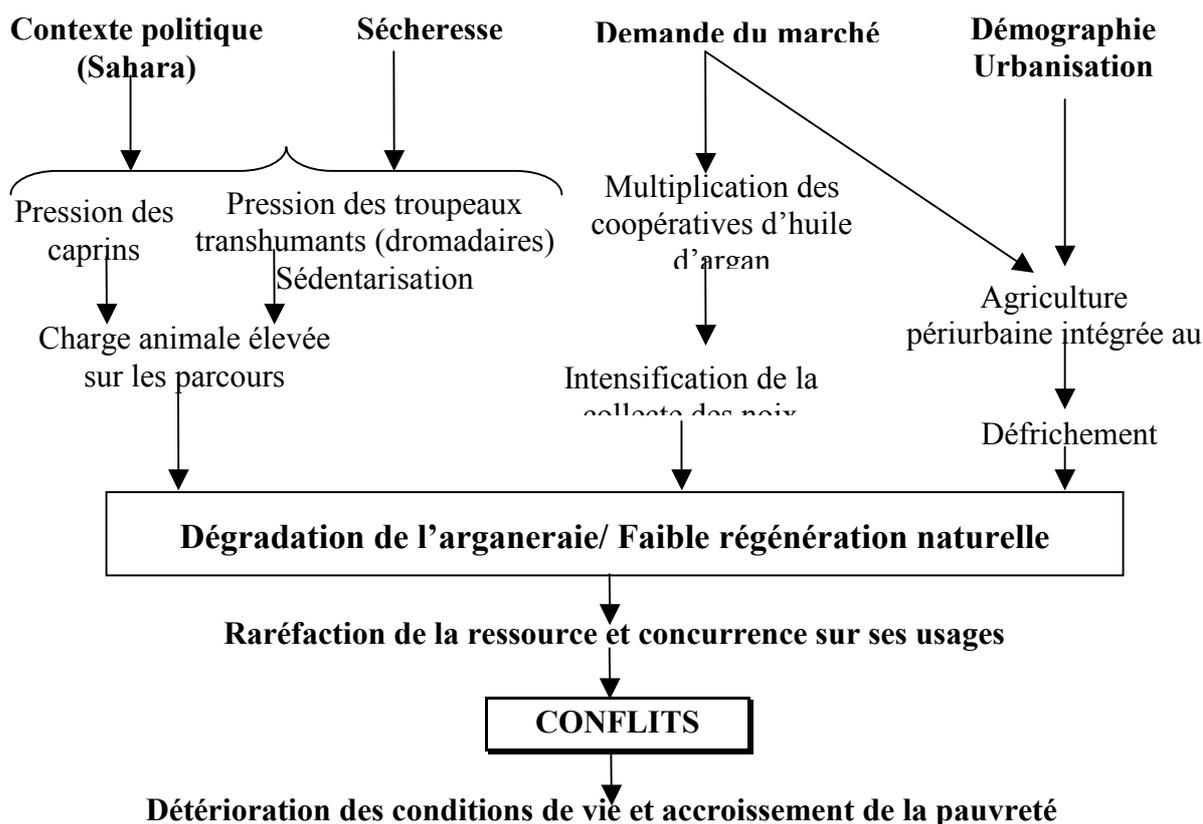


Figure 2 Les facteurs de la dégradation des ressources arganières et du développement des conflits

Sous les effets conjugués de ces différents facteurs, climatiques, démographiques, économiques et politiques, la situation du patrimoine forestier de l'arganeraie se détériore (nette régression des superficies boisées et de la densité de la forêt) et la régénération de l'arganeraie

se fait mal (Figure 2). La raréfaction de la ressource, face à des demandes qui s'accroissent, conduit à la multiplication et à l'aggravation des conflits (Chamich et Jouve, 2007).

Notre hypothèse de recherche est que ces conflits mettent en cause la durabilité du système agraire de l'arganeraie, et ce d'autant plus qu'ils sont difficiles à gérer à cause de la pluralité des institutions (entendues comme règles du jeu).

À LA RENCONTRE DU TERRAIN : LES TERRITOIRES DE L'ARGANERAIE

Le choix de la province de Taroudannt dans le Souss (Figure 3) comme terrain de notre recherche (Chamich, 2008), se justifie par l'existence de nombreux enjeux économiques, sociaux et politiques contribuant à la multiplication des conflits et par le fait que c'est une zone pilote, mobilisant plusieurs interventions de développement (projet arganier, programme de conservation et de développement de l'arganeraie, etc.). La forêt d'arganiers d'une superficie de 400.000 ha (province de Taroudannt) est menacée par la désertification. Cette région d'agriculture intensive et d'élevage pastoral se caractérise aussi par la présence temporaire, plus ou moins longue, d'éleveurs transhumants venant des provinces du sud, du Moyen Atlas et aussi du sud est du pays, ce qui provoque une forte compétition pour l'utilisation des ressources arganières.

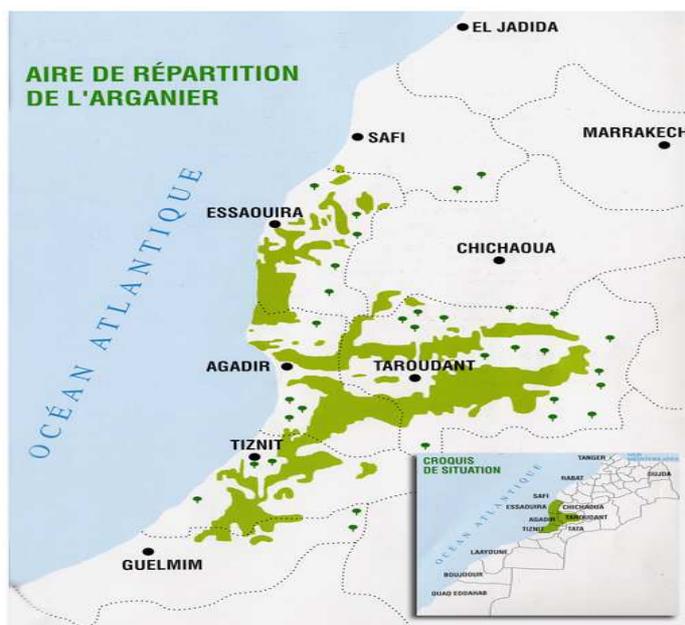


Figure 3 Zone d'étude (Source: Al-Aïch et al., 2005)

Une approche compréhensive pluridisciplinaire

Pour mener ce travail, nous avons réalisé des entretiens individuels et collectifs avec des agriculteurs et des nomades, des acteurs associatifs et administratifs et nous avons eu recours à une approche compréhensive pluridisciplinaire (Figure 4). En effet, notre objectif est de comprendre les pratiques des différents acteurs intervenant dans l'espace de l'arganeraie, leurs stratégies et leurs logiques de gestion des ressources arganières ainsi que les mécanismes qui les aident à gérer toutes les formes de conflit qui pourraient nuire à l'action collective et par conséquent au développement local. Nous avons choisi l'approche compréhensive pour aller au plus près de la lecture du sens des pratiques et nous l'avons combinée avec plusieurs

dimensions : historique, sociologique, démographique, géographique et juridique. L'intérêt de cette approche est de permettre de comprendre les pratiques des usagers de la ressource arganière et les représentations sociales inter-individuelles à l'égard de la ressource (Chamich, 2008).

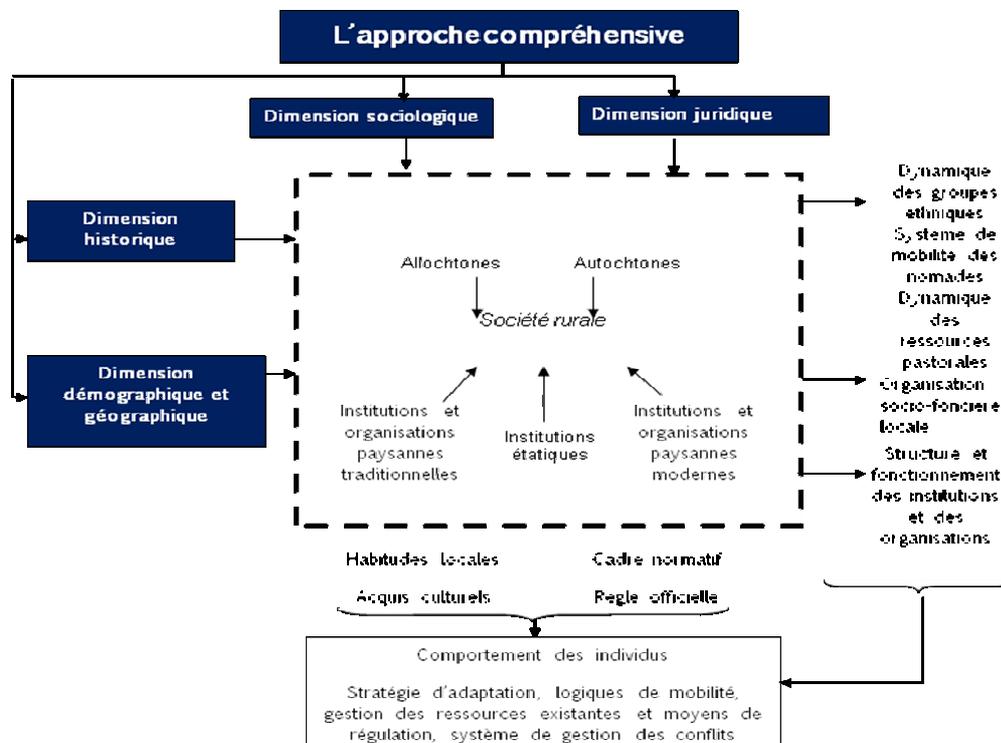


Figure 4 Approche méthodologique du travail

L'arganeraie : un espace territorial hétérogène

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

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

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

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

Le tableau suivant présente les trois catégories d'acteurs :

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

Tableau 1 Les acteurs de l'arganier

Cette répartition des acteurs dans l'espace nous permet de conclure que l'arganeraie est composée de plusieurs territoires. Chaque acteur ou groupe d'acteurs se définit, dans le temps et dans l'espace, sur un territoire qu'il s'approprie par le biais de représentations (Lassere et Lechaune, 2003) et se caractérise par son identité sociale et culturelle qui le différencie des autres groupes. Cette distinction se traduit par des pratiques spécifiques et dans le mode d'utilisation des terres, de l'eau et de la forêt. Ainsi, les sédentaires ont une grande maîtrise des techniques culturelles traditionnelles ; l'exploitation qu'ils font de leur territoire collectif est intense et continue et se pratique dans un rayon limité mais qui s'agrandit de plus en plus. Ils utilisent la forêt d'arganier pour l'activité agricole (culture intercalaire), les fruits d'argan ainsi le bois pour l'énergie domestique. Les nomades exploitent l'espace d'arganeraie comme un espace de pâturage, de façon périodique mais sur des superficies très vastes. Quant aux élus communaux, la vente du bois d'arganier est leur objectif principal car elle constitue une ressource financière importante pour les communes (80% des revenus de la forêt vont aux communes rurales selon le dahir de 1976).

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

Superposition des droits d'usage

Le Maroc, comme la plupart des pays du Sud, connaît un pluralisme juridique régit par divers systèmes, de type formel et informel, au sein du même espace socio-politique. « Ces systèmes peuvent procéder de l'Etat nation, de la religion, du groupe ethnique, des coutumes locales, des accords internationaux ou d'autres sources. Il existe généralement des chevauchements entre ces diverses structures législatives, qui sont soit complémentaires, soit concurrentes ou contradictoires. Les conflits liés aux ressources naturelles surviennent parfois du fait de l'absence d'une cohésion et d'une coordination entre les divers textes de loi, notamment lorsque les politiques, programmes et projets ne tiennent pas compte des situations locales » (FAO, 2001).

Les réserves de biosphères sont de vastes zones représentatives de paysages naturels et culturels, bénéficiant pour leur plus grande partie de la protection de lois. L'arganeraie, contrairement à d'autres aires protégées, englobe des paysages d'intensité d'utilisation variables, allant d'écosystèmes très proches de la nature à des régions intensivement exploitées. Dans cet espace, plusieurs concepts-modèles pour la protection, l'entretien et le développement sont mis en œuvre (Radi, 2003).

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

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

En ce qui concerne les droits fonciers, la majorité de l'espace est propriété collective des communautés villageoises/paysannes d'usage en dehors des terres melks (propriétés privées) et domaniales. Ces terrains collectifs font l'objet de nombreux conflits d'usage.

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

Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée aux enjeux, l'exploitation intense de l'arganeraie par les populations rurales a fortement marqué l'environnement. Cette pression sur les ressources a rendu difficile l'application des règles de gestion collective de la forêt, ce qui a contribué à la détérioration des relations entre les différents usagers de la forêt. Par conséquent, cette législation qui a contribué depuis longtemps à l'équilibre et au maintien de la forêt est devenue inadaptée à la situation actuelle.

CONFLITS D'USAGES DE LA FORÊT D'ARGANIER

Le terme conflit s'applique à toute situation dans laquelle se trouvent des individus ou des groupes dont les objectifs, les cognitions ou les émotions sont incompatibles et conduisent à s'opposer. Une forme de comportement compétitif entre plusieurs personnes s'amorce lorsqu'elles se font concurrence avec des buts contradictoires ou perçus comme contradictoires ou bien sur des ressources limitées. Le conflit, qu'il soit lié à l'intérêt ou aux valeurs, est un

problème résultant du non-respect du contrat relationnel. Ce non-respect peut être interprété comme signe de crise ou signe révélateur de changement. C'est-à-dire que « le conflit permet aux problèmes de faire surface et permet également de mettre en place des stratégies acceptables par tous » (Thieba, 1997). Toute relation est gérée par un contrat souvent implicite ; le conflit surgit quand quelqu'un n'en respecte pas les termes. Les conflits liés aux ressources naturelles ont toujours existé, en partie à cause des demandes multiples et des pressions concurrentes s'exerçant sur les ressources. Les conflits peuvent apparaître en cas d'exclusion des groupes d'utilisateurs de la gestion des ressources naturelles. Ils résultent également de contradictions entre les systèmes de gestion locaux et les systèmes introduits ; d'incompréhensions et de manque d'information sur les objectifs des politiques et des programmes ; de contradictions et de manque de transparence des lois et politiques ; ainsi que d'une distribution inégale des ressources ; ou d'une mauvaise application des politiques et programmes. Le conflit est toujours présent à un certain degré au sein d'une communauté, mais il peut souvent être géré ou réglé (FAO, 2001).

Dans l'arganeraie du Souss, chaque acteur a une représentation de l'autre et un capital culturel différent vis-à-vis de l'utilisation de la forêt, l'appartenance ethnique et le territoire. Ces représentations se traduisent par des comportements, basés sur des stratégies souvent contradictoires, ce qui provoque des relations d'autant plus conflictuelles qu'il y a un déficit de communication entre les acteurs.

Un déficit de communication entre les usagers de l'arganeraie

L'existence de conflits est souvent liée à l'absence de dialogue, de médiation et de négociation. L'échec des politiques de développement concernant la gestion des ressources arganières est dû, selon certains acteurs institutionnels rencontrés sur le terrain, à la divergence des intérêts entre les différents usagers, ce qui a fait émerger différents types de conflits. Les actions de développement qui sont entreprises ne prennent pas suffisamment en compte la dimension sociale et notamment les relations qui lient l'ensemble des usagers. Nous pouvons même dire qu'il y a un manque de compétences humaines travaillant dans ce domaine, aussi bien dans les administrations étatiques que dans les institutions de développement et de recherche. L'approche de travail adoptée, basée sur la participation effective de la population, est intéressante mais, comme elle ne fait pas appel à des médiateurs territoriaux et/ou environnementaux pour le règlement des différends, elle reste insuffisante.

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

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

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

Ce qui caractérise la région du Souss est la présence des éleveurs mobiles, gens originaires d'autres régions, considérés comme des « étrangers » et « contre lesquels il faut protéger ses biens ». Toutes les dégradations de l'arganeraie leur sont automatiquement imputées. C'est un moyen de détourner l'attention des dégradations engendrées, par exemple, par la culture

céréalière intensive sous arganier conduite par les sédentaires, dont la superficie a beaucoup augmenté depuis les années 1960 aux dépens des surfaces pâturables.

Du point de vue de la population sédentaire, l'arrivée massive des nomades dans des espaces attenants à leur douar représente un choc assez important. Les rapports de concurrence se sont accrus entre les deux populations, portant sur les deux facteurs rares qui sont les surfaces de parcours de l'arganeraie et l'eau d'abreuvement. Par exemple, pour assurer l'abreuvement des cheptels, les nomades se déplacent souvent dans l'espace de l'arganeraie. Leur arrivée n'est pas appréciée par les sédentaires qui réagissent en leur vendant l'eau de leurs réservoirs privés à des prix exorbitants, voire en les privant de cette ressource, ce qui provoque parfois de violents accrochages. Notons que ce problème ne se posait pas avant et qu'au contraire ces deux acteurs s'entendaient très bien ; les sédentaires offraient de l'eau à des prix symboliques, parfois même gratuitement en échange du fumier et des noix d'argan régurgitées par les caprins. Le tableau 2 présente quelques formes de conflits entre ces deux protagonistes.

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

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

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

Selon les forestiers, la pression des troupeaux de caprins est l'une des causes principales de la dégradation de l'arganeraie. D'une façon générale, les rapports des éleveurs mobiles et des agriculteurs avec les forestiers et les élus sont très mauvais. Ces mauvaises relations s'expliquent si on prend en considération que les acteurs étatiques défendent un intérêt complètement opposé à celui des éleveurs et des agriculteurs. Pour les forestiers, il s'agit dans un premier temps, de préserver les ressources du patrimoine national et de mener une politique pour sa conservation. En revanche, pour les autochtones, la survie dans les villages passe par une exploitation directe et continue des ressources naturelles jugées vitales (Thieba, 1997).

Les services forestiers tentent de régénérer l'arganeraie en appliquant la coupe à blanc, suivie par une longue période de mise en défens, ce qui prive les éleveurs et les agriculteurs non seulement des parcours (ce qui peut impliquer la vente d'une partie du troupeau) mais les empêche aussi de pratiquer leur activité agricole ainsi que la collecte des fruits d'argan. Il faut remarquer toutefois que la motivation des institutions étatiques est ambivalente, puisqu'elle est aussi régie par l'intention de couper les arganiers pour vendre du bois ; c'est le cas des communes rurales qui sont intéressées à faire rentrer des recettes et se préoccupent peu de la

régénération de la forêt. Les autorités locales, elles, tentent d'assurer la paix sociale et de défendre les intérêts des populations ; pour maintenir le calme, le caïd peut s'opposer aux décisions des communes rurales et interdire la coupe du bois.

Tous les efforts orientés vers une meilleure gestion des parcours de l'arganeraie sont voués à l'échec tant que ces rapports conflictuels ne seront pas améliorés.

En particulier, la gestion des parcours et la lutte contre la dégradation de l'arganeraie nécessitant une collaboration étroite des institutions et des éleveurs mobiles, il apparaît indispensable de créer une relation de confiance solide entre les éleveurs mobiles et les institutions étatiques. Il faut signaler que, d'après le service des Eaux et Forêts, certains nomades profitant de la conjoncture politique actuelle du Maroc, relative au Sahara, s'imposent dans la forêt d'arganier en disant que, puisque l'État marocain exploite les ressources aquatiques de la ville de Dakhla, ils peuvent donc, eux, exploiter la forêt ou encore, qu'étant des Marocains, ils peuvent disposer du droit d'usage des ressources naturelles dans l'arganeraie du Sous. Face à cette situation, le ministère de l'intérieur a donné des instructions aux autorités locales pour protéger les nomades.

Concernant les agriculteurs, les forestiers se plaignent du fait qu'ils n'entretiennent pas les arbres d'arganier, à l'exception de ceux présents sur les terres *melk* et plus ou moins sur les *Agdals*¹ cultivés. Cette situation s'explique par le fait que les agriculteurs ne prennent pas le risque d'entretenir les arbres ou d'en planter dans les *Mouchaa*² parce que ces parcelles ne leur appartiennent pas. Ils préfèrent planter des oliviers du fait que la loi de 1925 ne s'applique qu'aux arganiers. Face à cette situation, la seule solution pour assurer la régénération des arganiers reste la coupe à blanc et la mise en défens. Protéger l'arganeraie, tout en permettant aux agriculteurs et aux éleveurs de pratiquer leurs activités, nécessite de revoir les techniques sylvicoles ; les pépinières expérimentales qui ont été réalisées répondent à ce besoin.

En guise de conclusion, nous pouvons noter qu'en matière de relations sociales, les différents groupes ont adopté au fil du temps un comportement de moins en moins pacifique. La cohabitation entre agriculteurs et éleveurs, par exemple, est émaillée de nombreux affrontements. Les conflits entre ces deux communautés se sont multipliés depuis 1990 et se déclenchent toujours avec le même motif : un animal dévaste les champs agricoles dans l'arganeraie, dégrade la forêt.... L'existence de ces conflits révèle l'ambiguïté et la difficulté de définir les rôles et les limites des droits de chacun sur ces territoires collectifs. Les relations entre les éleveurs mobiles et la population sédentaire des *douars* avoisinants sont souvent tellement mauvaises que l'élaboration d'une réglementation pour les parcours collectifs devient impérative. Sans quoi les conflits risquent de s'aggraver et il sera alors difficile d'en contrôler l'ampleur.

QUELQUES PROPOSITIONS POUR UNE GESTION DES CONFLITS DANS L'ARGANERAIE DU SOUSS

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

Le processus de résolution des conflits a pour but de les identifier et d'essayer de les régler en examinant les solutions possibles. Après avoir analysé les stratégies et les relations des usagers

¹ Agdal : mot berbère qui signifie tout terrain réservé pour y faire du fourrage (De Pontevès, 1989)

² Mouchaa : partie de la forêt d'arganier utilisée collectivement et fortement surpâturée (De Pontevès, 1989)

de l'arganeraie du Souss, nous présentons dans ce qui suit quelques propositions pour la mise en place d'une approche de gestion des conflits liée aux ressources naturelles.

Organisation des éleveurs mobiles et implication dans les projets de développement

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

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

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

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

Besoin de médiateurs territoriaux

Afin de mettre en place un rapport de confiance entre les populations d'éleveurs mobiles et les populations villageoises, il apparaît nécessaire de sensibiliser ces dernières au fait que l'élevage mobile raisonné est une forme d'utilisation des terrains de parcours et peut être mieux adaptée aux conditions de l'arganeraie que la culture céréalière intensive et irriguée, par exemple. Il est nécessaire d'informer la population sédentaire sur le fait que les éleveurs mobiles viennent de plusieurs régions du Maroc, affectées par la sécheresse ou rendues inaccessibles à cause de la neige, et qu'ils ne viennent pas uniquement des provinces du Sud, comme on le croit trop souvent. A partir de là, on peut tenter de mobiliser la solidarité économique entre les régions qui sont pourvues en ressources pastorales et celles qui en sont moins pourvues. Pour réussir, il faut l'intervention de personnes étrangères, capables de comprendre les représentations sociales de chaque protagoniste et de convaincre les différentes parties de se réunir, de collaborer et de construire une action organisée dans le but de sauvegarder cette ressource naturelle et de permettre à chaque protagoniste d'en bénéficier. Il s'agit de reconstruire un cadre cohérent et concerté des problématiques des ressources

arganières pour rendre possible le dialogue et il serait intéressant de s'appuyer sur la participation des médiateurs territoriaux. Selon Scott (2005), « ...dès le début ou à certains moments-clés, une personne étrangère au conflit (un médiateur) est souvent nécessaire pour guider le processus. Le but est d'atteindre une solution juste et de long terme qui avantage tout le monde ».

En effet, la médiation territoriale consiste à agir au sein d'un processus de concertation plus ou moins formalisé (ou à susciter son émergence), impliquant plusieurs catégories d'acteurs porteurs de valeurs et d'intérêts différents, de façon à catalyser la construction d'accords formels ou tacites qui contribuent à une gestion concertée de biens ou d'espaces inscrits dans un territoire. Elle permet d'améliorer la communication et la diffusion des informations au sein des groupes d'intérêts, de s'attaquer aux causes des conflits par le biais de la collaboration, de transformer le processus de gestion des conflits en une force de promotion d'un changement social positif, de renforcer les capacités des communautés à gérer leurs conflits et, enfin, de limiter l'apparition et l'intensité de futurs conflits.

La communication entre les acteurs à tous les niveaux est fondamentale à l'organisation et à la consolidation des liens entre eux : elle leur permet, en effet, de s'engager dans un processus de participation dans le but de se réunir autour d'une table de négociation. Concrètement, pour augmenter la capacité de participation d'une population, il faut d'abord construire en son sein le pouvoir de négocier. Dans une recherche de consensus pour la gestion des ressources arganières et pour la construction d'une logique partagée et fondée sur des stratégies négociées, la préparation et l'établissement des conditions favorables à la négociation renvoie à un long processus de sensibilisation, d'information et de formation. Cette tâche ne peut réussir que si un dispositif de médiation adéquat et adapté aux problématiques de la gestion des ressources naturelles est mis en place. Pour ne pas alourdir le dispositif institutionnel, cette démarche devrait se baser sur les institutions étatiques et villageoises présentes et responsables de la gestion de l'espace d'arganeraie.

Révision de la législation existante

Les lois et les règles qui régissent l'arganeraie ne sont plus adaptées à la situation actuelle et ne concernent pas de la même façon l'ensemble des usagers. Une révision de tous les textes juridiques en rapport avec la gestion de l'arganier s'impose. Les coutumes ne devront pas être ignorées, car étant enracinées dans les valeurs et les croyances locales, elles peuvent souvent conduire à des solutions à long terme et viables (Thieba, 1997). Mais cette approche par les coutumes peut ne pas prendre en compte certaines catégories d'acteurs comme les femmes par exemple. Pour cela, la gestion coutumière peut être accompagnée par un processus de partenariat visant la participation de tout le monde dans la recherche de solution aux conflits d'usage des ressources arganières.

En effet, une grande partie des actions de développement de la forêt visent la replantation et la régénération des arbres, mais ces actions ne peuvent réussir sans la mise au point de techniques appropriées d'exploitation et de valorisation des produits de l'arganier, sans oublier bien sûr de rationaliser l'intervention de l'homme sur son territoire. Pour cela, nous proposons de mettre en place un processus d'élaboration d'un projet participatif, mobilisant les acteurs concernés par l'usage de l'arganeraie, qui devrait déboucher à la fois sur de nouvelles règles et un nouveau cadre juridique accepté et partagé par tout le monde. Il s'agit donc d'élaborer un projet stratégique global de territoire pour l'arganeraie du Souss, dans le cadre par exemple d'un contrat-programme de développement rural fondé sur une prise en charge solidaire et partenariale des enjeux locaux de développement et visant à concilier développement économique et cohésion sociale. Pour se faire, il faudrait identifier et caractériser des territoires

d'action, l'ensemble de ces territoires d'action constituant le projet stratégique global de territoire de l'arganeraie.

Renforcement des institutions villageoises locales : Jmaâ/Association

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

Le passage de la *Jmaâ* à l'association a eu un impact positif sur l'action collective des communautés villageoises, mais a provoqué un dysfonctionnement au niveau des règles coutumières, notamment par rapport à la gestion des ressources naturelles. Ce dysfonctionnement peut être expliqué par le fait que ces associations disposent des moyens et des outils qu'on peut qualifier de modernes mais elles n'ont pas profité du capital social de la *Jmaâ* qui depuis longtemps veillait au respect des droits d'usage de l'arganeraie. D'où la nécessité de mettre en place un dispositif de partage des compétences de la *Jmaâ* vers l'association au lieu de la dessaisir de ses prérogatives. Selon T. Vedeld (1994), « ...même si les organisations locales coutumières ont été affaiblies dans le cadre d'un système global d'intervention, elles peuvent représenter un point de départ pour les organisations modernes car la marginalisation des institutions coutumières est une autre énergie potentielle latente pour l'effondrement des nouvelles organisations créées, soutenues et toujours assistées par des programmes extérieurs.... »

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

CONCLUSION

Les expériences de développement durable ont montré qu'en matière de préservation des ressources naturelles dans l'arganeraie il n'est pas aisé de faire participer les populations et les collectivités de base, du fait de la difficulté d'aborder les problèmes d'environnement, surtout quand la ressource est rare et qu'elle est liée directement aux intérêts immédiats des populations. L'action doit s'appuyer sur ce qu'on appelle la dynamique institutionnelle autochtone locale. Il s'agit en l'occurrence de connaître la manière dont les différentes collectivités, qu'elles soient ethniques (tribus, fraction, lignage) ou territoriales (douar, commune, région), mettent en place des normes suffisamment stables et contraignantes pour permettre la régulation de leurs rapports sociaux et la gestion de leur patrimoine commun (eaux, parcours...).

L'arganeraie, pivot d'un système agraire traditionnel basé sur l'exploitation de l'arbre, l'élevage et l'agriculture, est actuellement menacée de disparaître. Les problèmes de

l'arganeraie étant essentiellement due aux conséquences des actions et interactions des usagers, il semble que toute politique de réhabilitation de cette espèce végétale, si elle veut connaître quelque chance de succès, doit obligatoirement s'attacher à rationaliser cette intervention de l'homme sur la nature, et donc poursuivre des objectifs prioritaires : sensibilisation des usagers, replantation et développement de l'arganier, réforme et contrôle d'usage...etc..

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

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

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Al-Aïch A, Bourbouze A., Morand-Fehr P. (2005), La chèvre dans l'arganeraie, Agriculture et Développement. Rabat (MAR) : Actes Editions, 2005. - 123 p.

Ascerlad H. (1992), Environment and democracy, Instituto Brasileiro de Análisis Sociais y Economicas, Rio de Janeiro (Brésil). IBASE. 104 p.

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

Chamich, M. (2004), Analyse des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss (Maroc). Thèse (Ms. Sc.). Montpellier CIHEAM-IAMM-n. 608, 165 p.

Chamich, M. (2008), Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss (Maroc). Thèse de l'université de Toulouse en Etudes Rurales, Toulouse. 248 p.

Chamich M., Jouve A.M. (2007), Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss : Une nécessité pour valoriser durablement le patrimoine forestier. Convention ADEPTA IAMM 2006, Montpellier. 63 p.

De Pontevès E. (1989), L'arganeraie, la chèvre, l'orge : Approche du système agraire de l'arganeraie dans la commune rurale de Smimou, province d'Essaouira, Maroc. Mémoire de fin d'études, CNEARC--IAMM, Montpellier. 261 p.

FAO, 2001, Conflits et gestion des ressources naturelles. Edité par : Violet Matiru. 22 p.

Lasser F. et Lechaune A. (2003) Le territoire pensé, géographie des représentations territoriales. Presse de l'université du Québec. 346 p.

Nouaïm, R. (2005) L'arganier au Maroc, entre mythes et réalités: une civilisation née d'un arbre. Paris : L'Harmattan. 227 p.

Pendzich C., Thomas G, Wohlgenant T. (1994), The role of alternative conflict management in community forestry, FAO. Rome. En ligne : <http://www.fao.org/DOCREP/005/X2102E/X2102E00.htm> . Consulté en Novembre 2008

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

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

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

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

5.3.

L'eau d'irrigation au Maroc : entre pratiques et action publique

Zakaria Kadiri

**Laboratoire méditerranéen de sociologie, Aix en Provence
UMR G-eau (Gestion de l'eau, acteurs, usages), Montpellier**

INTRODUCTION

Le débat sur la gestion des ressources naturelles intéresse depuis longtemps les instances internationales et concerne les organisations internationales, les bailleurs de fond, les pouvoirs publics ou les institutions de formation et de recherche. Il s'agit de chercher, diagnostiquer et analyser l'ensemble des modèles de gestion, aussi bien les modèles anciens gérés historiquement par les populations locales que les modèles récemment introduits par ces mêmes instances.

Dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation, au cours des 50 dernières années, on est passé d'une intervention forte de certains Etats pour l'aménagement et la gestion des périmètres irrigués au transfert de cette gestion aux agriculteurs. Entre les deux modèles, les bailleurs de fond ont exercé leur pression sur les Etats endettés pour transférer la gestion de ces périmètres aux agriculteurs dans un cadre global d'une politique dite d'ajustement structurel. Cette directive internationale s'est traduite par l'introduction d'une innovation institutionnelle : les Associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA).

Mollinga et Bolding (2004) qualifient cette innovation comme une politique venue d'en haut, sous l'influence des bailleurs de fonds, sans que le gouvernement du pays concerné soit convaincu du bien-fondé d'une décentralisation de sa compétence en matière d'irrigation. Nombreux auteurs ont abordé ce Transfert de la gestion de l'irrigation (TGI) ou la Gestion participative de l'irrigation (GPI). Il s'agissait d'analyser l'introduction d'une innovation institutionnelle et de son impact, il a été question d'analyser la réussite ou l'échec de la Gestion participative et le Transfert de la gestion de l'eau d'irrigation (Shah *et al.*, 2002 ; Merrey *et al.* 2002). Souvent, ces évaluations ont été centrées sur une analyse ex ante ex post ou avec/sans innovation institutionnelle (Samad, 2002). Ces études se sont basées spécialement sur des indicateurs quantitatifs. La Banque mondiale (2007) avance les indicateurs de performance, de rendement et d'efficacité technique ; Samad (2002, 2006) soulève d'autres critères : les dépenses de l'Etat, les dépenses des exploitants, la qualité des services d'irrigation et le niveau de maintenance des infrastructures physiques.

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

Fonder l'analyse d'un périmètre irrigué sur de tels indicateurs (de performances ou d'appropriation) est certes d'un grand intérêt pour mesurer, voire valider la durabilité d'un

modèle de gestion de l'eau d'irrigation. Cependant, elle reste insuffisante, elle ne reflète pas ce que font les agriculteurs de cette institution qui devient la leur (les pratiques) et dans ce sens, elle n'inscrit pas cette nouvelle institution dans un cadre global d'action publique.

Loin de se projeter dans une évaluation du modèle de gestion collective d'un périmètre irrigué ni d'utiliser des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs, il serait intéressant d'analyser comment se comportent les agriculteurs avec leurs institutions et comment ils l'utilisent pour modifier une action publique venue habituellement d'en haut.

Notre analyse porte sur le Maroc. La forte implication des pouvoirs publics depuis l'indépendance du pays jusqu'à l'adoption de la Gestion participative montre que c'est un cas d'étude qui suscite l'analyse. En effet, depuis son indépendance le Maroc a misé sur le secteur agricole. L'agriculture marocaine a bénéficié d'une importance affichée de la part des pouvoirs publics. Cette volonté s'est traduite par l'introduction de différents types d'innovations, technique, organisationnelle et institutionnelle en misant sur l'irrigation et l'aménagement des périmètres jugés à fort potentiel. Pour cela, l'Etat imposait des trames d'irrigation, des assolements et même des techniques culturales (Jouve, 2002) ; un encadrement et une assistance technique conséquente, voire dans le cas des « cultures intégrées » la garantie de l'écoulement de la production à des conditions préétablies (Errahj et al, 2005). Toutefois, la politique d'ajustement structurel a changé la donne et a donné la priorité au désengagement de l'Etat des activités de prestations de service et à caractère commercial, stimulant l'apparition de nouveaux acteurs. Nombreuses stratégies ont été mises sur l'agenda de l'Etat avec comme concepts forts le développement et la gestion participative. L'innovation dans le secteur de l'irrigation a été la création des associations d'irrigants, appelé à se substituer à l'Etat pour gérer les anciens périmètres ou à prendre en charge les périmètres à aménager.

Une quinzaine d'années après, le bilan de la GPI au niveau des grands périmètres irrigués (la grande hydraulique¹) est très loin des objectifs escomptés par les pouvoirs publics (El Alaoui, 2004 ; Herzenni, 2002).

Tableau 1 : Situation du nombre d'AUEA (mars 2004)

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

Source : DAHA (cité par Rhiauani A., 2005)

Le nombre d'AUEA créées ne reflète pas leur fonctionnement réel. Par ailleurs, l'Etat continue, sous la pression des bailleurs de fonds, à installer des AUEA pour l'aménagement de nouveaux périmètres ou la réhabilitation des anciens. Cela concerne essentiellement les périmètres de petite et moyenne hydraulique².

¹ Des périmètres politiquement et économiquement prioritaires depuis l'indépendance du pays et où l'Etat a investi beaucoup de moyens et a surtout adopté une politique interventionniste dans la gestion de l'eau et des systèmes de production (Pascon, 1984)

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

Notre recherche est conduite au niveau du périmètre du Moyen Sebou ; une zone au Nord du Maroc aménagée par l'Etat marocain avec un cofinancement de l'AFD. Premièrement, à l'image des nombreux périmètres partout au monde, les agriculteurs n'ont pas participé à la conception du système ; leur participation effective dans la gestion n'a eu lieu qu'après la fin des travaux d'aménagement et la mise en eau du périmètre. Deuxièmement, lors de la conception technique du projet d'aménagement, il n'y avait pas de réelle remise en cause de l'adéquation des structures de gestion proposées par rapport aux demandes des structures sociales des agriculteurs. En effet, l'étude de faisabilité a été réalisée pendant une période de coordination hiérarchique (1984) prévoyant des aménagements de type Grande Hydraulique (avec des coûts d'entretien et de maintenance très élevés) et une gestion centrale de l'administration publique (Fornage, 2006) ; cependant, sa réalisation a surgi en plein débat international et national sur la Gestion Participative de l'Irrigation (1994) : la mise en place des associations d'irrigants (AUEA) était la condition préalable au financement des bailleurs de fonds (l'AFD). Ceci dit que les concepteurs du projet, initialement étudié pour une gestion centrale, ont été contraints de l'adapter à la nouvelle directive participative, du moins son volet institutionnel, et la mise en place des AUEA s'est produite dès le démarrage des aménagements sans avoir nécessairement une adéquation avec les contraintes locales de la première étude de faisabilité.

CADRE D'ANALYSE

Le concept d'action publique que nous mobilisons pour notre analyse prend en compte d'abord l'action des pouvoirs publics comme principal acteur dans le domaine de la gestion de l'eau d'irrigation au Maroc. Cette action publique, à travers laquelle les stratégies successives adoptées par le Maroc, n'est plus le monopole de l'Etat et intéresse d'autres acteurs. Des chercheurs, spécialement en sciences politiques, ont déjà traité le concept d'action publique. Thoenig (1985) signale que toute politique publique peut être définie par l'emprise d'acteurs qu'elle structure autour d'elle et que tous les acteurs n'appartiennent pas nécessairement au système politique formel ; outre les institutions officielles (élus, fonctionnaires, dirigeants de partis, etc.) d'autres acteurs ayant un statut politique informel peuvent faire irruption sur la scène (groupements d'intérêt, associations, etc.). Dans le même sens, Massardier (2003) souligne que les autorités publiques ne possèdent plus le monopole de fabrication des politiques publiques mais doivent, au contraire, faire avec une multiplicité d'acteurs qui projettent leurs finalités vécues dans le processus de fabrication des politiques publiques. Dans notre cas d'étude, il s'agit d'un choix volontaire des pouvoirs publics d'introduire un nouvel acteur : les AUEA. Nous proposons d'analyser l'action publique autour de l'eau d'irrigation par l'emprise de ses acteurs historiquement présents et ceux nouvellement introduits soit volontairement ou involontairement.

Pour mesurer cette emprise d'acteurs et caractériser leurs actions au sein du périmètre irrigué du Moyen Sebou, nous privilégions une entrée par les pratiques effectives pas celles que les acteurs sont censés faire. Cette entrée par les pratiques a été adoptée par un collectif de chercheurs dans un travail original autour des pratiques musulmanes des marocains (El Ayadi et al, 2007). Analyser l'écart entre ce que dictent la religion musulmane et les pratiques des musulmans marocains a été l'approche adoptée par ce travail de recherche. Certes l'objet n'est pas le même que le nôtre, mais partir des pratiques pour mesurer le décalage entre l'effectif « actions et implications des acteurs » et le théorique « ce que doit faire chaque acteur » sera d'un apport particulier pour notre analyse.

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

RESULTATS

Le Moyen Sebou : un périmètre particulier par ses composantes

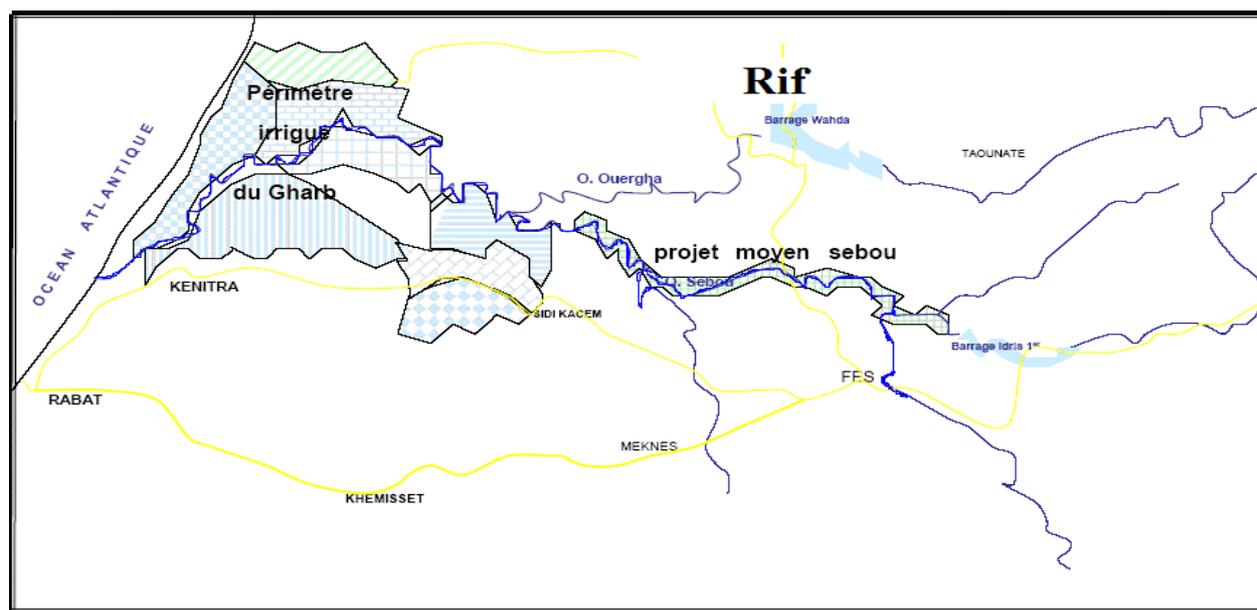


Figure 1 : Situation géographique de la zone du projet Moyen Sebou. (Source : Kadiri Z. 2008)

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

Le ministère de l'Agriculture marocain a réalisé entre 1995 et 2001, avec un cofinancement de l'Agence française de développement (AFD), 6 500 ha en première tranche du périmètre irrigué du Moyen Sebou. Ce projet a conduit à la création de 12 AUEA réparties en deux fédérations dont chacune est responsable de la gestion d'un secteur. Le schéma suivant montre les deux niveaux de répartition des tâches entre AUEA et fédération dont chacune emploie du personnel qui s'occupe de la gestion de l'eau d'irrigation. Alaoui (2004) mentionne que le dispositif institutionnel adopté a placé sous la responsabilité de la fédération (union des AUEA) l'ensemble des infrastructures hydrauliques communes, et sous la responsabilité de chaque association la gestion des irrigations, l'exploitation et la maintenance des réseaux à l'aval des stations de pompage.

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

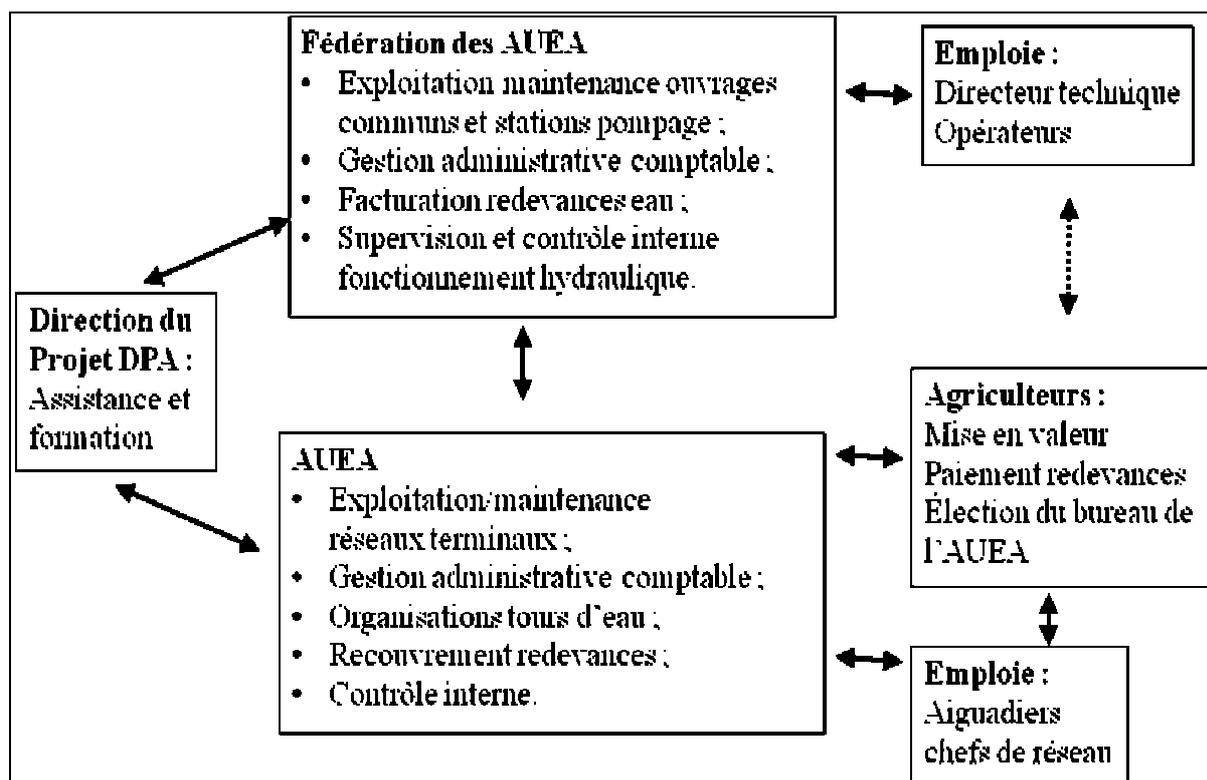


Figure 2. Répartition des rôles entre AUEA et fédération. (Source : Kadiri Z. 2008)

Outre son volet institutionnel, le projet Moyen Sebou a comme objectif l'amélioration et l'intensification des productions végétales (intensification moyenne de 120 %) avec l'introduction de nouvelles cultures à haute productivité (maraîchage, betterave à sucre, arboriculture fruitière...) et le développement des cultures fourragères pour la production laitière (élevage laitier). Le projet vise l'accroissement du revenu des agriculteurs de 130 à 1 200 €/ha/an ainsi que celui des emplois de 25 à 150 jour de travail/ha/an. Il se veut intégré, par l'amélioration des conditions de vie de la population locale à travers des aménagements annexes comme l'électrification et l'ouverture d'un réseau de circulation (Kadiri Z. et al 2008)

De part ces objectifs, le Moyen Sebou a bénéficié du fait qu'il est la première expérience au Maroc où l'Etat délègue la gestion d'un périmètre d'assez grande taille à des organisations paysannes. Aussi, le périmètre a bénéficié lors de sa mise en œuvre d'une équipe autonome « Unité de Gestion du Projet ».

La reconfiguration de l'action publique : le passage du monopole de l'Etat à la multitude d'acteurs

Comme tout projet d'aménagement d'un périmètre irrigué, la conception du projet commence par son étude de faisabilité. Celle du projet Moyen Sebou a surgie dès 1984. A l'époque, les grands périmètres irrigués du pays étaient tous gérés par les autorités publiques via des structures appelées les Offices régionaux de la mise en valeur agricole. L'étude de faisabilité du projet Moyen Sebou le mettait dans la même catégorie avec une gestion hiérarchique des pouvoirs publics.

Etant parmi les pays les plus endettés, le Maroc a été contraint d'adopter une politique d'ajustement structurel. Sous la pression des bailleurs de fonds, il a fait appel à la gestion

participative pour aménager de nouveaux périmètres ou pour réhabiliter les anciens. Le périmètre du Moyen Sebou représente cette nouvelle configuration. En effet, malgré son étude de faisabilité définissant la Direction régionale de l'agriculture comme gestionnaire du périmètre, le bailleur de fond (l'Agence Française pour le Développement) a conditionné sa participation financière à la constitution des AUEA.

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

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

Le projet Moyen Sebou a été mis sur l'agenda public au cours des années 70 lors de l'élaboration et l'exécution du projet Sebou qui consistait au repérage et l'aménagement des terres riveraines à l'oued Sebou. Sa mise en œuvre a commencé par le lancement de la première étude de faisabilité en 1984 parallèlement aux premières études foncières.

Quoique le projet ait été réalisé avec une approche participative, les agriculteurs n'ont jamais été associés à cette phase d'étude du projet. Les uns affirment que leur seul contact avec le projet était les rumeurs qui circulaient sur un éventuel remembrement, les autres se rappellent uniquement de la photo aérienne prise par les services du cadastre. Par ses services centraux puis régionaux, l'Etat gardait le monopole aussi bien de la prise de décision que du savoir technique.

Ce n'est qu'en 1993 qu'un autre acteur a apparu sur la scène. En effet, l'AFD a été sollicitée par l'Etat marocain afin de participer au financement du projet. S'inscrivant dans une dynamique internationale sur la gestion participative en irrigation, l'AFD a mis la condition d'avoir les agriculteurs comme partenaire pour prendre en charge le périmètre.

Par ailleurs, le lancement du projet coïncidait avec la promulgation de nouvelles lois sur l'eau. En 1990, la loi 02-84 créa les conditions institutionnelles à même de permettre la mise en œuvre de la Gestion participative d'irrigation, et en 1992 le décret n°2.84.106 a fixé les modalités d'accord entre l'administration et les associations des usagers des eaux d'irrigation ; enfin la conférence internationale de Marrakech en 1994 sur la gestion participative en irrigation a confirmé la nouvelle tendance des pouvoirs publics. Au Moyen Sebou, cela voulait dire qu'en 1993 le projet ne sera plus géré par les services de l'Etat mais plutôt par les agriculteurs organisés en associations.

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

On peut dire que la nature de la relation entre l'Etat et les agriculteurs, que les autorités publiques ont organisé en associations d'irrigants, était une relation de bénéficiaire conforté dans une position d'attente d'un projet d'aménagement qui correspondait, aux yeux des futurs bénéficiaires, à un projet de remembrement plus qu'autre chose. Cette relation n'impliquait pas la participation dans la prise de décision ou dans la conception technique du projet. On est dans une configuration où le concepteur et le maître d'œuvre sont l'Etat. La figure suivante montre la configuration d'acteurs lors du lancement du projet et qui montre que se sont plus les services de l'administration publique qui étaient présents.

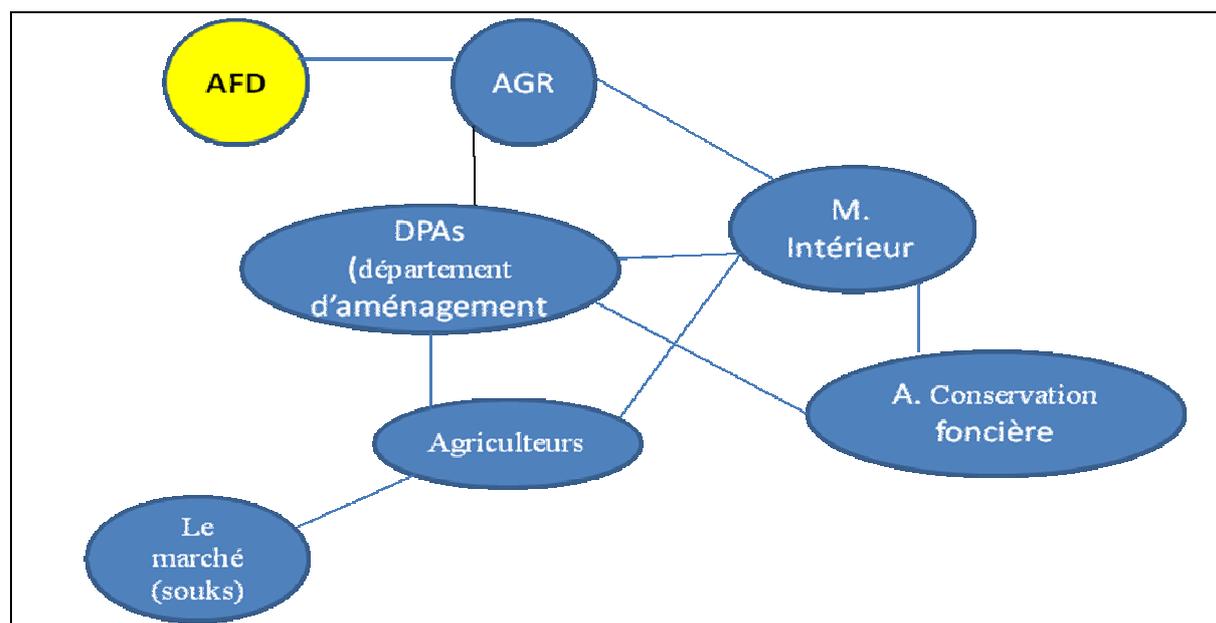


Figure 3 : Acteurs de la première phase du projet Moyen Sebou. (Source : Kadiri Z. Enquête 2009)

La délégation de l'aménagement aux agriculteurs : miser sur le « béton » sans véritable changement des perceptions

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

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

Les agriculteurs, en attente du remembrement plus qu'autre chose, n'ont jamais pris part aux décisions concernant le déroulement des travaux. Quoique organisés en AUEA dès le démarrage du projet, leurs institutions étaient limitées à la définition préalable de toutes les composantes du projet et d'une contrainte de représentativité. En effet, les premiers leaders étaient certes votés par les agriculteurs mais ils étaient des notables « traditionnels » ayant un poids historique dans leurs douars mais sans nécessairement être des leaders fédérateurs (capables de suivre l'opération du remembrement, discuter le déroulement des travaux, chercher des partenariats, mobiliser les agriculteurs...). L'investissement des pouvoirs publics était plus pour avoir des AUEA avec des statuts réglementaires solides que d'avoir un interlocuteur fort par sa participation, misant ainsi sur la forme de ces associations que sur le

fond de leur fonctionnement. Certes le temps et le budget impartis à la constitution des AUEA étaient très faibles. Toutefois, le budget alloué et l'ampleur de tout le projet nécessitaient un investissement aussi important que celui dans l'infrastructure et des équipements hydro agricoles : « le béton » a largement primé sur le renforcement des capacités de la population locale.

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

Les taux de mise en valeur escomptés par le projet et l'évolution du périmètre pour devenir à haute valeur ajoutée ont eu du mal à suivre. Les agriculteurs, jusqu'ici pratiquant des cultures en pluvial et irriguant des superficies limitées aux rives de l'oued, ont eu du mal à irriguer des plus grandes superficies avec un débit assez élevé. La formation agronomique et en travail du sol mais aussi sur la perception des agriculteurs par rapport à la pratique de l'irrigué ont fait défauts : le passage du pluvial à l'irrigué n'était pas si évident.

La multiplication des acteurs : un changement de référentiel

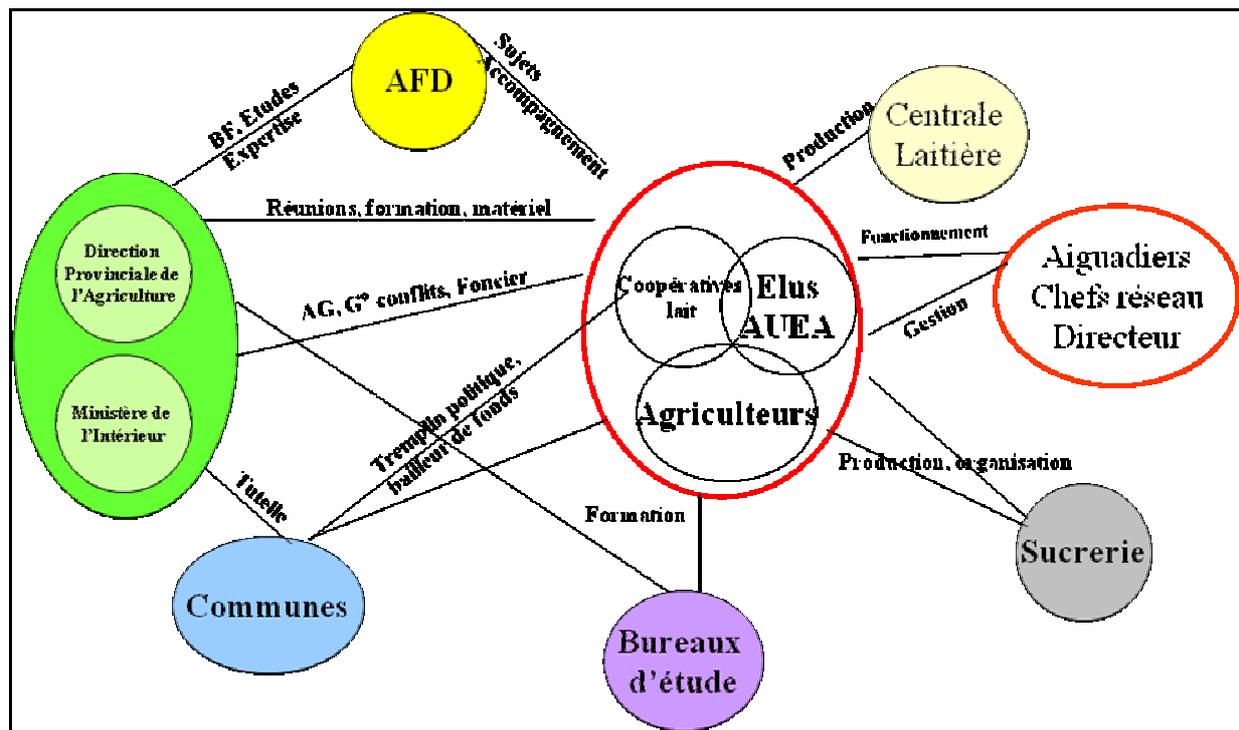


Figure 4 : multiplication des acteurs et leurs relations après 10 ans du démarrage du projet. (Source : Kadiri Z. Enquête 2009)

Comme le montre la figure n°4, on observe actuellement une multiplication des acteurs. Autres les acteurs historiques du projet (l'administration de l'agriculture, les services du ministère de l'Intérieur, les AUEA et leurs fédérations) d'autres ont apparus sur la scène. Le marché a connu l'arrivée des unités agro alimentaires (usine de betterave et usine de lait) qui cherchent à

se reposer sur des organisations professionnelles agricoles déjà en place. A ce niveau, on note l'apparition d'une association de betteraviers, et de 3 coopératives de lait qui sont venues s'ajouter aux 2 autres du périmètre.

Du côté des agriculteurs, on assiste à une aire de spécialisation. En plus des agriculteurs et leurs notables traditionnels, on retrouve de nouveaux leaders spécialement des jeunes. Ils font partie de plusieurs organisations collectives, les coopératives de lait, les associations de développement et les communes rurales figurent dans le panorama avec les AUEA et les fédérations d'irrigants. Elles sont considérées comme un tremplin dont le politique pour les uns et comme un bailleur de fonds pour financer des activités de développement local pour les autres. La spécialisation se manifeste aussi par la formation de jeunes de la région (majoritairement agriculteurs) pour gérer le périmètre. Ils sont des aiguadiers pour gérer les tours d'eau, des chefs de réseaux pour établir les planning de l'irrigation, des directeurs techniques pour gérer le périmètre de chaque fédération et des opérateurs chargés de l'entretien et la mise en marche des stations de pompage. Ces jeunes sont recrutés par les AUEA et les fédérations. Ils ne sont pas des ingénieurs mais ils sont en apprentissage permanent au même temps que les agriculteurs. Sur eux repose le fonctionnement du système hydraulique et l'adaptation des règles de gestion aux contraintes du quotidien. Ils sont devenus un acteur à part dans la discussion et la prise de décision au sein du périmètre.

Les AUEA, et l'équipe technique des jeunes salariés, en apprentissage permanent, n'hésitent pas à adapter les règles de fonctionnement avec les pratiques quotidiennes. La mise en place de règles pour la gestion des périodes de pointes, la mise en place d'une réglementation pour l'irrigation de nuit, la récupération des redevances de l'irrigation, la marge de manœuvre accordée au directeur de la fédération pour contrôler les droits d'irrigation et échapper au clientélisme de certains membres sont des pratiques quotidiennes dans la prise de décision.

Ces pratiques ont positionné les AUEA comme acteur légitime pour négocier des actions publiques avec les autres acteurs. L'AFD ayant financé la première tranche du périmètre a exprimé son souhait pour participer à la réalisation d'une deuxième tranche. Toutefois, ce bailleur de fonds a souhaité prendre en compte les acquis et difficultés de la première phase du projet. Dans ce sens, pour rattraper le retard dans l'accompagnement des agriculteurs au niveau de la mise en valeur agricole, l'AFD a débloqué une subvention à l'union des fédérations des agriculteurs. Cette dernière consiste à l'accompagnement des agriculteurs et leurs associations en termes de mise en valeur agricole, de formation et de renforcement de leurs capacités pas seulement dans les aspects liés à l'irrigation englobant d'autres composantes de développement. Le choix de l'Union des agriculteurs comme principal acteur « partenaire » dans ce projet remet la balance du pouvoir au niveau local et renforce l'autonomisation des agriculteurs.

CONCLUSION ET DISCUSSION

L'étude avait pour objectif d'apporter un nouveau regard sur la gestion participative de l'eau d'irrigation en mobilisant les pratiques des agriculteurs organisés en AUEA et la capacité de ces institutions à modifier le regards « classique » d'une action publique monopolisée par l'Etat. Elle a pu montrer que l'analyse quantitative et par l'appropriation était bien insuffisante pour rendre compte de l'impact d'un projet d'irrigation dans son ensemble. L'implication de l'Etat comme seul acteur se trouve en concurrence avec l'action et l'ancrage d'autres acteurs. Par les pratiques nous avons pu montrer que les agriculteurs sont capables de gérer des périmètres d'assez grande taille et d'occuper d'autres espaces que ceux définis par la fonction objective de leurs associations (gérer l'eau d'irrigation).

Il est clair que l'appropriation est un long processus. Le temps d'apprentissage est très important pour évaluer de tel processus et surtout de tels enjeux (gérer un périmètre irrigué). Nous avons montré que l'investissement dans le renforcement des capacités est aussi important que celui dans l'infrastructure et les équipements hydro agricoles. Le passage par la constitution d'une association n'est pas « automatiquement » la meilleure solution pour avoir des organisations collectives représentatives et performantes, probablement le passage par des comités villageois dédiés aux premières activités du projet épargnera l'emprise par des leaders locaux et permettra à d'autres leaders de gagner une crédibilité avant la formalisation de ces comités à travers les associations. On soulève spécialement le cas du remembrement qui, comme on l'a observé, est une opération très critique pour le lancement d'un tel projet d'aménagement. Le mandat du comité villageois sera dédiée à une opération alors que l'AUEA est une organisations dédiée uniquement à l'eau d'irrigation.

Dans le cadre du Moyen Sebou, la participation n'était qu'une rhétorique qui a fini par produire des choses : le modèle qu'on peut nommer « modèle Moyen Sebou ». Ni les pouvoirs publics et leurs services techniques ni les agriculteurs étaient préparés à la démarche participative et son application pour gérer un périmètre d'assez grande taille. La gestion participative en irrigation imposée par le bailleur de fonds a fini par être un apprentissage pour l'ensemble des intervenants montrant que ni le seul savoir technique ni le seul savoir paysan sont complets et que la participation trouve force dans le croisement des deux.

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

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

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Banque Mondiale. (2007). Bandyopadhyay S, Shyamsundar P, Xie M. Yield impact of irrigation management transfer: story from the Philippines. Policy Research Working Paper 4298.

Bekkari L. (2009) - Dynamiques institutionnelles des systèmes d'irrigation communautaires au Moyen Atlas, Maroc, de la communauté à l'association des irrigants?. Thèse doctorale. Sciences politiques et sociales, l'Université Catholique de Louvain. Louvain-la-Neuve, Belgique.

Bekkari L., Kadiri Z. (2008) - Appropriations du cadre de l'Association des Usagers des Eaux Agricoles par les irrigants au Maroc : Analyse comparative de cas au Moyen Atlas et Moyen Sebou. 13th World Water Congress, Montpellier, France.

Bouderbala N., (1999) - L'aménagement des grands périmètres irrigués : L'expérience marocaine. Cahiers Options méditerranéennes : Politiques forestières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, volume 36. Montpellier, 1999.

El Alaoui M., (2004) - Les pratiques participatives des associations d'usagers de l'eau dans la gestion de l'irrigation au Maroc : étude de cas en petite, moyenne et grande hydraulique. Actes

du Séminaire Modernisation de l'Agriculture Irriguée, Projet INCO-WADEMED. Rabat, du 19 au 23 avril 2004.

El Ayadi M., Rachik H., Tozy M. (2007) - L'ISLAM AU QUOTIDIEN : Enquête sur les valeurs et les pratiques religieuses au Maroc. Editions Prologues. 276 pp.

Errahj M., Kemmoun H., Kuper M., Caron P. (2005) - L'action collective entre le rationalisme économique et les motivations psychosociales. Actes du séminaire WADEMED sur « les instruments économiques et la modernisation des systèmes irrigués en Méditerranée. Sous-Maroc du 21 au 24 novembre 2005.

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

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

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

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

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

Kadiri Z., Kuper M., Faysse N., Errahj M. (2009) - Local transformation of a state-initiated institutional innovation: the example of Water Users Associations in an irrigation scheme in Morocco. *Irrigation and Drainage*. **58**: S346-S357.

Massardier G. (2003) - Politiques et action publiques. Editions Armond Colin, 300 pp.

Merrey D.J., Tushaar S., Van Koppen B., De Lange M. and Samad M. (2002) - Can irrigation management transfer revitalise African agriculture? A review of African and international experiences. In Private irrigation en Afrique sub-saharienne Africa. Proceeding, 22-26 octobre 2001, Accra. Ed IWMI.

Mollinga P., Bolding A. (eds) (2004) - The Politics of Irrigation Reform: Contested Policy Formulation and Implementation in Asia, Africa and

Latin America. Ashgate: Aldershot, Hants, UK; 319 pp.

Pascon P. (1984) - La question hydraulique, effets socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc », IAV Hassan II, Rabat.

Rhiouani A., (2005) - Evaluation du processus de mise en oeuvre de la gestion participative en irrigation dans le périmètre Moyen Sebou-Innaouen aval: cas du secteur II. Mémoire de 3ème cycle, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat.

Samad M., (2002) - Impact of irrigation management transfer on the performance of irrigation systems : A review of selected experiences from Asia. In Breman, D, Ed 2002. Water Policy Reform : lessons from Asia and Australia. Proceedings of an International workshop held in Bangkok, Thailand, 8-9 June 2001, p. 161-170.

Samad M., (2006) - Réformes de la gestion de l'irrigation: l'expérience en Asie et sa pertinence pour l'Afrique. Séminaire sur le futur de l'irrigation en Méditerranée, Cahors, France, 6-8 Novembre 2006.

Shah T., Van Koppen B., Merrey D., De Lange M., Samad M. (2002) - Institutional Alternatives in African Smallholder Irrigation: Lessons from International Experience with Irrigation Management Transfer. Research Report 60, Water Management International Institute, Colombo, Sri Lanka. url: http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub060/Report60/pdf

Thoenig J-C. (1985) - Analyse des politiques publiques. In : Grawitz M, Leca J, Traité de Science politique, volume 4 : Les politiques publiques. PUF, 1985, pp 1-60

5.4.

Analyse des conflits dans les exploitations agricoles collectives en Algérie

Faouzi Bouchaib
Université de Blida, Algérie

Introduction

En 1963, les terres agricoles coloniales ont été étatisées et gérées selon le modèle de l'autogestion. Dans les textes, ce modèle permettait de faire participer à la gestion des domaines l'Etat représenté par le directeur du domaine et le collectif des travailleurs représenté par le président. En réalité, ce modèle était dirigiste. Mais, «l'État avait maintenu en apparence cette forme de gestion, pour des raisons d'ordre politique et idéologique» (Bedrani, 1981).

En 1982, les pouvoirs publics ont lancé une restructuration foncière et organisationnelle. Les objectifs visés étaient d'améliorer les performances agricoles et financières par la réduction de la taille des domaines autogérés, et par l'amélioration des pratiques de gestion. Ainsi, les Domaines Agricoles Socialistes (DAS) ont été créés. Cependant, l'application de cette nouvelle politique a été courte, et en 1987 elle fût substituée dans la précipitation par une nouvelle réforme instituée dans la loi 87-19. L'objectif de cette nouvelle réforme était éminemment politique puisqu'elle devait permettre une transition politique par le désengagement de l'Etat de la gestion direct du secteur public agricole.

Du point de vue juridique, cette loi a introduit le droit de jouissance perpétuelle moyennant le paiement d'une redevance. La terre demeure propriété de l'Etat. Du point de vue organisationnel, la loi 87-19 a permis le démembrement des ex-Domaines Agricoles Socialistes (ex-DAS) en Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et Individuelles (EAI). Les ayants droits, ou les attributaires sont constitués essentiellement par le personnel permanent des ex-DAS, c'est-à-dire des occupants précédents (gestionnaire, comptable, chefs de cultures, chefs d'étables, chefs de chantiers, chef de parc, pointeurs, ouvriers spécialisés, ouvriers ordinaires, gardiens, feronniers, mécaniciens, etc...). Il est à noter que d'autres ayants droits (*anciens moudjahidines*, cadres de l'agriculture) pouvaient également bénéficier d'une quote-part sur présentation d'un dossier. Ainsi, les pouvoirs publics ont cédé le pouvoir de décision aux attributaires qui se sont organisé collectivement en groupes qu'ils ont formés et dont ils ont choisi le chef qui devait représenter le collectif auprès des institutions, et devait se charger de la gestion de l'exploitation (organisation du travail, coordination avec l'environnement institutionnel et économique, etc.). Le chef de groupe a généralement occupé un poste dans l'ex-DAS, et a fait l'unanimité lors de sa désignation par les autres membres du collectif. La quote-part foncière de chaque attributaire est de 03 hectares en moyenne sur une terre en irrigué et de 06 hectares sur une terre en sec.

La loi 87-19 a donc établi une nouvelle relation institutionnelle entre les nouveaux attributaires et l'Etat. Mais aussi, cette loi visait la limitation de la spéculation foncière en imposant le mode de faire valoir direct, et la limitation du morcellement en imposant un mode de production collectif avec des quotes-parts égales entre chacun des membres du collectif. Mais,

aussitôt des perturbations socio-économiques sont apparues dans les EAC. Ces perturbations se manifestent sous forme de conflits. D'où on s'est posé la question suivante : comment expliquer les différents types de conflits qui ont caractérisé l'évolution socio-économique dans les exploitations agricoles collectives ?

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

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

Méthodologie

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

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

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

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

L'enquête consiste à réaliser des études de cas sur la base d'un guide d'entretien qui tente d'identifier et de trouver des explications aux différents types de conflits rencontrés dans les exploitations agricoles collectives.

L'échantillonnage L'échantillon est composé de 48 cas qui n'ont pas été choisis au départ. La préoccupation fondamentale qui guidait l'enquête a été de saisir les causes qui expliquent non seulement les conflits, mais aussi les différents problèmes rencontrés dans les exploitations agricoles collectives. Ainsi, «la représentativité dont il s'agit ici ne résulte pas de formes de

généralisation statistique ou prédictive. Elle est qualitative et inductive, visant à expliquer et à «abstraire» des mécanismes et des processus». (Le Meur, 2002).

Résultats

1. Les conflits internes aux exploitations

□ *Les conflits internes avant le morcellement formel (09)*

a- Les conflits de rôle : Les chefs de groupes choisis par les collectifs des exploitations agricoles collectives issus du démembrement des ex-DAS, ont été aussitôt contestés : certains membres du collectif désapprouvent que l'un d'entre eux se retrouve avec un statut différent lui permettant de jouir d'une autorité et d'exercer un pouvoir de décision économique. Ce changement organisationnel a conduit à un désordre comportemental (désobéissance, absentéisme, manque de respect,...). En face des difficultés relationnelles le chef de groupe reste impuissant et ne parvient pas à instaurer un ordre favorable à l'activité économique. Ainsi, une atmosphère tendue s'installe menant vers des conflits relationnels et finalement vers le morcellement informel. Dans certaines situations, le chef de groupe est substitué par un autre membre du collectif dans le souci de produire des changements favorables, en vain, le désordre persiste. Cette situation conflictuelle ne s'explique pas systématiquement par l'incompétence du chef de groupe. Certes, ce dernier pouvait être incompétent du moment qu'il n'a jamais exercé un poste de responsabilité dans le passé. Mais aussi, il peut se distinguer par une expérience, un titre, ou une fonction acquise durant la période de l'autogestion (gestionnaire, président, comptable, chef de culture, chef de chantier.....)

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

c- Les conflits engendrés par l'influence de l'environnement social : Des membres de la famille, sinon des attributaires proches, incitent les attributaires encore unis à opter pour le morcellement informel. Souvent, l'éclatement du groupe est précédé par des conflits liés à l'hésitation et au malaise psychosocial.

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

Le morcellement informel ainsi que le partage des moyens de production se sont déroulés dans un climat plutôt serein dans l'ensemble. L'atmosphère était tellement tendue et paralysante que les membres des EAC avaient opté pour un partage des facteurs de production dans la précipitation et à l'amiable. Il reste que dans certaines situations ce partage n'a pas fait l'unanimité entre les membres du collectif, mais sans conséquence sur le processus en cours. On peut citer que dans certaines situations le morcellement informel de l'exploitation a été partiel (les terres nues ont été partagées, mais les vergers sont restés communs) et cette option n'a pas été partagée par l'ensemble des membres du collectif.

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

a- La récurrence des conflits après le morcellement informel : après le morcellement informel l'un des sous-groupes issus du collectif de départ remet en cause le morcellement informel et réclame un revenu provenant de l'ensemble de l'exploitation. Cette récurrence

comportementale provoque la genèse d'un conflit qui conduit à des procès judiciaires. La justice de son côté se conforme à la loi 87-19 et remet en cause la décision du morcellement informel prise par l'ensemble des membres du collectif. Ainsi, quand bien même le morcellement informel constitue souvent une alternative qui met fin aux conflits, et une voie vers une stabilité relative ; il demeure néanmoins fragile du moment qu'il s'inscrit dans l'illégalité.

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

Après un premier morcellement informel, il arrive parfois qu'un autre morcellement se produise. Celui-ci est engendré par la persistance des difficultés liées à la gestion de l'exploitation et à l'absence de solutions. Ces difficultés s'expliquent généralement par les problèmes liés à l'eau et au financement: pour certains membres le recours au mode de faire valoir indirect s'impose comme la solution unique ; pour d'autres, le mieux est de trouver un financement (endettement), et de persister malgré les difficultés et l'absence de visibilité. Ce type de conflit s'explique par l'absence d'une vision collective sur la manière de gérer l'exploitation.

2. Les conflits contractuels

□ *Cas des contrats écrits non reconnus par l'institution juridique (04 cas)*

Le bailleur (attributaire) et le preneur (intervenant) établissent un contrat de location à moyen et/ou long terme. Mais, suite aux investissements réalisés dans l'exploitation (plantation, forage, autres), le bailleur remet en cause le contrat et tente de récupérer l'exploitation par la force. Le conflit s'installe entre le bailleur et le preneur générant des procès judiciaires. Finalement, la justice restitue l'exploitation au bailleur : non seulement le contrat de location s'inscrit dans l'illégalité, mais en plus il n'est pas reconnu par l'instance judiciaire (les contrats réalisés auprès des chargés d'affaires ne sont pas reconnus par l'instance judiciaire).

□ *Cas des contrats verbaux (04 cas)*

Après l'établissement d'un contrat verbal sur une durée de location à moyen terme, le bailleur tente de résilier le contrat et de le revaloriser par l'établissement d'un autre contrat avec un autre preneur. Suite à cette évolution, le bailleur entre en conflit avec le premier preneur. Finalement, ce dernier se retire sans faire de procès : le preneur est dans une position vulnérable du moment que le contrat est non seulement aussi illégal, mais en plus verbal.

Discussion

Les économistes classiques abordent l'analyse économique en faisant abstraction des conflits. Plus tard, les économistes institutionnalistes remettent en cause les hypothèses théoriques adoptées par les économistes classiques et privilégient une démarche pragmatique qui s'appuie sur l'analyse de la réalité dans sa complexité et sa diversité. Une démarche qui a conduit à des analyses intégrant les dimensions psychologiques, sociales, culturelles et autres dans la compréhension et l'explication des phénomènes économiques. Dans ce contexte, le conflit constitue une préoccupation économique et un phénomène explicatif des changements et des transformations socio-économiques.

Pour comprendre l'origine des conflits dans les exploitations agricoles collectives, il faut faire un retour sur le passé. Il est important de préciser que la gestion des exploitations agricoles

collectives (EAC) a été cédée en majorité à des attributaires n'ayant jamais exercé en majorité une responsabilité dans les ex-Domaines Agricoles Socialistes, et n'ont jamais été préparés aux changements imposés par la loi 87/19. Dans le système de l'autogestion qui a précédé la réforme de 1987 « l'organisation est pyramidale. A la base se trouvent les travailleurs « ordinaires », parfois soumis à un chef d'équipe ou de chantier, lequel est soumis à des chefs de culture ou d'élevage, lesquels sont sous l'autorité du directeur et/ ou du président du comité de gestion ». (Bedrani, 1981).

Après le désengagement de l'Etat de la gestion directe des nouvelles exploitations créées, les attributaires ont été désemparés. En effet, ces derniers étaient dans l'incapacité de créer de nouvelles règles pour instaurer l'ordre et créer une atmosphère favorable à l'activité économique. En effet, les changements qu'ils ont subis ont été plutôt source d'instabilité et donc source de danger parce qu'ils représentent la perte de repères. Des conflits se sont alors manifestés et s'expliquent par le refus d'une autorité instaurée par la loi 87-19 et qui a trouvé des difficultés à évoluer dans la réalité. En effet, la lutte pour l'autorité et donc pour le pouvoir de décision n'a pas permis au groupe de départ de s'organiser et d'établir un ordre dans les exploitations. Ces conflits sociaux sont donc liés à une lutte pour modifier la répartition de l'autorité et se traduisent souvent par des divergences entre les membres du groupe sur la manière de gérer l'exploitation, et donc met en évidence la question du pouvoir de décision économique. Ces conflits sont donc des conflits de rôle. Néanmoins, il existe d'autres types de conflits qui sont liés au manque de confiance et à l'influence de l'environnement social. Ces types de conflits peuvent s'ajouter au conflit de rôle, et amplifier la tension sociale entre les membres du collectif.

Les conflits de transaction apparaissent après établissement des contrats de transactions foncières. Il est à noter que l'interdiction du marché foncier de la location sur les terres du secteur privé de l'Etat a amplifié ce type de conflit. En effet, les transactions foncières se font dans l'informel et en dépit de l'illégalité et du risque. Ce type de conflit traduit l'inadaptation des règles formelles à la réalité socio-économique et donc il s'explique par l'inefficacité institutionnelle.

Il est à noter que les conflits ne sont pas négatifs dans toutes les situations. Dans le cas des conflits de rôle, ceux-ci ont été révélateur de l'inadaptation de la réglementation aux mentalités des attributaires qui étaient incapables de produire des règles nouvelles pouvant être adoptées par l'ensemble des membres des collectifs et permettant l'instauration d'une stabilité sociale favorable à l'activité économique. Dans cette situation, le morcellement informel paraît comme une solution ultime qui a permis l'adaptation des mentalités à la réalité socio-économique en mettant fin au désordre qui régnait dans les exploitations.

Par contre, l'interdiction du marché foncier de la location a conduit vers des comportements informels qui ont abouti dans certaines situations à l'insécurisation foncière, et en finalité à des procès judiciaires. Ce type de conflit traduit également l'inadaptation de la réglementation à la réalité. Les conséquences de ces conflits sont négatives, car ils aboutissent sur des perturbations socio-économiques et vers des procès judiciaires.

Il faut préciser que la question des conflits dans la forme organisationnelle collective existe même dans les pays développés. A titre d'illustration, en France, « les conflits entre associés ont toujours existé et aujourd'hui 60% des sociétés agricoles se dissolvent suite à des problèmes humains. Le projet collectif ne saurait se résumer à la simple addition de solutions individuelles. Afin de construire des scénarios de travail en commun, de régler les tensions internes entre associés, de faire vivre le projet collectif, les agriculteurs peuvent être accompagnés. (Anonyme, 2008). Or, en France, depuis toujours et « jusqu'à présent, les formes collectives en agriculture ont essentiellement été perçues sous l'angle technique. Trop longtemps, les questions de relations humaines ont ainsi été oubliées, comme le montre le

nombre ridicule de services de médiation que les organismes professionnels ont développés ». (Anonyme, 2008) De l'autre côté, en Algérie, les attributaires n'ont été ni préparés au changement introduit par la loi 87-19, ni accompagnés, et des transformations se sont produites dans l'indifférence totale de l'administration ou encore par le laisser faire. Or, « pour que le conflit soit transformé en innovation d'un certain genre, certaines conditions doivent être remplies, certaines institutions exister, ce qui renvoie au mode de fonctionnement des sociétés. En particulier le conflit doit pouvoir s'exprimer et pouvoir se développer en innovations par l'intermédiaire de règles du jeu social, d'institutions spécifiques (qui peuvent ne pas exister dans certaines sociétés). (.....). Ainsi selon la nature des conjonctures sociales, il peut y avoir des formes très différentes de régulations des conflits et donc des innovations, en particulier institutionnelles. (Dockès, 2002).

Conclusion

La nouvelle réorganisation agricole instaurée dans la réforme agricole de 1987 n'a pas été efficace et a engendré plusieurs types de conflits. Ces conflits sont d'abord internes aux exploitations agricoles collectives. On peut évoquer les conflits de rôle qui se traduisent par le refus de l'autorité du chef de groupe et par l'incapacité de produire des règles nouvelles pouvant permettre d'instaurer un ordre favorable à l'activité économique. Ces conflits prennent la forme de divergences entre les membres du collectif dans la gestion de l'exploitation, et peuvent se comprendre comme la conséquence d'une lutte pour maintenir ou modifier la répartition de l'autorité. Ils sont de nature psychosociale ou culturelle. Ce type de conflit a abouti vers le morcellement informel qui peut être considéré comme une évolution positive vers le rétablissement de l'ordre. Néanmoins, il existe d'autres types de conflits qui ont abouti au ralentissement de l'activité économique et à des procès judiciaires, tels que les conflits engendrés par les transactions foncières informelles.

L'ensemble de ces conflits révèle l'inadaptation de la réglementation à la réalité socio-économique. Cela montre qu'une politique d'accompagnement est nécessaire pour rectifier et ajuster au fur et à mesure les règles formelles à la réalité socio-économique. Cette politique d'accompagnement permet d'éviter autant que possible le développement de l'informel et de l'illégal et de gérer le phénomène des conflits, au risque d'être dépassé par des comportements et des phénomènes qui n'ont pas été prévus au départ, et qui peuvent échapper au contrôle.

Références bibliographiques

Anonyme. (2008) Agriculture en groupe : se parler pour travailler mieux. Revue Transural initiative n° 349. France.

Bedrani, S. (1981) L'agriculture algérienne depuis 1966, OPU, Alger, 414 pages

Boba-Olga O., Chauchefoin P. et Mathé J (2004)- Innovation et territoire : une analyse de conflits autour de la ressource en eau : le cas du bassin versant de Charente. Colloque : territoires de l'innovation, espaces de conflits. Bordeaux, 26 pages.

Dockès, P. (2002) Le recours à l'histoire et l'évolutionnisme. Conférence matisse. Paris.

Le Meur P-Y. (2002) Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. *IRD REFO*. France

5.5.

Autochtones et nouveaux résidents dans les zones agricoles périurbaines : représentations sociales, pratiques et nouveaux enjeux fonciers. Le cas de la plaine littorale de Corinthe (Grèce)

**Anthopoulou Théodosia
Université de Panteion, Athènes**

1. Le contexte général de l'analyse

Les dernières années on assiste en Europe du Sud à un mouvement croissant de migrations urbaines saisonnières et durables, vers l'espace rural de proximité, en particulier dans les plaines littorales. Les citoyens recherchent un meilleur cadre de vie (maison individuelle avec jardin, moindre pollution, valeurs de ruralité, etc.) et de terrain à bâtir moins cher qu'en ville tout en gardant accès facile aux services urbains grâce au progrès des infrastructures de transport. On passe d'une périurbanisation classique des années d'après la 2^{ème} GM (désertement de la ville, délocalisation industrielle, étalement d'infrastructures urbaines, etc.) à une périurbanisation sélective (et individualiste) dans le sens qu'elle est davantage résidentielle, touristique et récréative assurant, dans tous les cas, des fonctions de détente.

Ces mouvements migratoires contribuent à une diversification sociale des zones rurales en voie de « rurbanisation »; les citoyens afflués sont d'origines sociales et géographiques multiples, de profils économique et culturels variés, entretenant avec la ville des rapports différenciés. Ainsi, cette recomposition socio-spatiale est souvent accompagnée de tensions et de conflits à cause d'un regard différent porté sur le même espace par des acteurs (anciens et nouveaux) aux préoccupations et aux pratiques diverses; ce qui nous renvoie aux représentations sociales et aux perceptions du rural (et/ou du local) (Bossuet 2006 et 2007, Halfacree 2008).

Dans les plaines méditerranéennes, et en particulier dans les zones littorales, les terres agricoles à bonnes aptitudes productives reçoivent la concurrence directe d'autres usages bien rémunérateurs, à savoir résidentiels et touristiques. L'ampleur de changements, souvent brutaux, d'usages de l'espace agricole et du paysage témoignent des défaillances législatives ou simplement de l'inefficacité des agents institutionnels de bien maîtriser et surveiller l'application des régulations en vigueur au regard de la protection des terres agricoles (Perrin 2007).

Dans cette complexité, il est important de repérer, d'une part, les différents acteurs locaux (anciens et nouveaux) et analyser les représentations du rural afin de comprendre les pratiques sociales de gestion/ valorisation du foncier et les conflits d'usage dans une perspective de résolution à travers les outils de planification et d'aménagement du territoire (Cadoret 2006). D'autre part, il serait nécessaire de connaître la nature des outils utilisés et mobilisables par l'action publique afin d'identifier les raisons de non-efficacité des lois et mesures mis en œuvre et comprendre les antinomies des formes actuelles de l'urbanisation des zones rurales. Enfin, le changement d'utilité sociale de l'espace agricole remet en cause les approches sectorielles du rural et nous invite à reconsidérer la ressource foncière agricole en termes de ressource

territoriale qui donne sens à l'agriculture multifonctionnelle (Jouve et Vianey 2009, Bernard et al 2006).

2. Les particularités de la (péri)urbanisation de l'espace agricole en Grèce

Les particularités du modèle agricole grec sont largement étudiées par les sociologues et géographes du rural grecs et européens (Anthopoulou 2001, Damianakos 1996). Les structures foncières en Grèce présentent une stabilité surprenante durant les dernières décennies, et ceci en dépit de la modernisation remarquable de l'agriculture et les vagues migratoires importants que la campagne grecque a connus après la 2^{ème} G.M. Selon le dernier recensement agricole (2000), 817.059 exploitations couvrent 3,6 millions ha de terres agricoles, avec une taille moyenne de 4,4 ha et avec une moyenne de 7 parcelles par exploitation. Issues de la réforme agraire radicale d'entre deux guerres, les microstructures agraires évoluent à un rythme relativement lent, malgré le grand exode rural des années 1950 et 1960. On n'observe pas réellement de concentration foncière liée aux mécanismes du marché, ni de processus de disparition des petites exploitations (sauf dans les zones défavorisées de montagne et les zones insulaires). Plusieurs facteurs, d'ordre politique (volonté étatique de soutenir la petite exploitation familiale étant le corps essentiel productif de l'agriculture grec), socio-psychologique (gestion patrimoniale de la terre par les émigrés, ainsi qu'un vif sentiment d'appartenance à la communauté locale) ou successoral (partage du foncier en legs égaux entre les membres de la famille), peuvent expliquer la reproduction et la persistance des micro-exploitations agricoles en Grèce (Anthopoulou et Koutsou 2009).

Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir à quel degré la parcellisation facilite-t-elle la conversion des lots agricoles en terrains constructibles.

De nos jours la 're-invention du rural' par les citoyens et l'émergence de nouvelles activités et fonctions de l'espace rural entraînent des effets diversifiés sur les utilisations des terres et des ressources naturelles et accélèrent les processus de désagrarisation des zones périurbaines. Les propriétaires fonciers y sont dans l'attente de conversion de leurs terres agricoles en terres constructibles. Les terres agricoles -y compris celles de haute productivité- servent en fait de réserves foncières et ce mouvement se renforce par la crise agricole (mondialisation des marchés agricoles, restrictions financières de la PAC) et la dégradation sociale du métier agricole.

La parcellisation des exploitations (de nombreux morceaux, de petite taille et dispersés géographiquement) permet, alors, au propriétaire de pratiquer différentes stratégies d'ajustement sur la même exploitation agricole (Jouve 2001): liquider les parcelles les plus rémunératrices étant susceptibles d'être bâties (min de 40 ares hors plan urbanistique), valoriser le reste des terres agricoles par de modes de faire valoir direct ou indirect, par de systèmes de production intensifs ou extensifs avec ou sans recours à la pluriactivité, etc.

En même temps, le manque en Grèce de politiques de planification spatiale efficaces a permis l'étalement du front urbain dans les zones agricoles périurbaines de façon spontanée et discontinue ; pratiques sociales de lotissement des terres agricoles et de construction arbitraire hors plan urbanistique sous tolérance politique. Il faudra noter qu'en Grèce la loi essentielle d'Aménagement du Territoire est très récente ; à savoir la loi 2742/1999 portée sur la « Planification d'Aménagement du Territoire et de Développement Soutenable », tandis que le premier Plan National d' Aménagement du Territoire n'est approuvé qu'en 2008 (Journal Officiel du Gouvernement). Ceci témoigne du manque d'expérience –et en faite de persuasion- de la part des instances publiques en matière de planification- intervention- aménagement du territoire et peut expliquer l'inefficacité de l'action publique au regard aux régulations des usages des sols et à la protection des terres agricoles.

En faite, l'usage agricole n'a jamais été suffisamment protégé par de politiques appropriées agricoles ou agri-urbaines ; les terres agricoles sont indirectement affectées par des politiques urbaines qui concernent le permis de construire hors plan d'urbanisme (surface minimale de 40 ares). Etant donné que la tâche de régulation des usages du sol est de la compétence des municipalités (délimitation des zones en fixant le mode d'usage), toutes les municipalités sont obligées –dans le cadre de la loi 2508/97 sur le « Développement Urbain Soutenable »- de mettre en oeuvre un Plan Général d'Urbanisme. Il s'agit, en fait, du seul dispositif institutionnel à caractère plus large d'aménagement du territoire qui à travers l'analyse des tendances de développement urbain sur l'espace agricole vise à la régulation des usages des «terres non-urbaines» (Nikolaidou, 2009).

Dans ce contexte, parmi les questions essentielles de travail sont les suivantes: Dans quelle mesure le morcellement excessif du foncier agricole facilite-il l'urbanisation des zones agricoles, en particulier dans les zones littorales? Et ceci, d'autant plus que la crise agricole pourrait potentiellement « atténuer » l'attachement sentimental à la terre patrimoniale à partir du moment où l'usage urbain offre des possibilités de rentes foncières très élevées. Et, dans ce contexte de changements agraires, quelles sont les perceptions des acteurs locaux vis-à-vis aux changements d'usages et du paysage rural ?

Notre étude de terrain porte sur les mutations foncières et les conflits d'usages entre l'agriculture, tourisme et fonctions résidentielles dans une zone agricole littorale en dehors de la petite ville de Corinthe et pas loin de l'agglomération d'Athènes-Le Pirée (100-120km). Les cas de concurrence pour l'accès au foncier se soldent d'habitude par l'urbanisation des terres agricoles. En plus, la saturation des zones littorales reporte l'urbanisation vers l'arrière pays agricole où se reportent aussi par voie de conséquence les tensions et les conflictualités ; les sociétés grecques étant depuis toujours fortement orientées vers le littoral se trouvent de nos jours de plus en plus intéressées par « le rural » et les valeurs rurales des zones plus retirées dans l'arrière pays. A la base des enquêtes de terrain, nous tentons d'analyser, ici, les mutations de différentes zones socio-productives, les transformations paysagères et les conflits fonciers à travers les représentations et les pratiques des différents acteurs locaux.

3. Autochtones et nouveaux résidents dans la zone agricole littorale de Corinthe. Relations de cohabitation et de conflits d'usages du foncier¹

L'étude de terrain a été menée dans les deux municipalités (Dèmes) avoisinantes, celles de Velo (7.705 habitants, chef-lieu Velo avec 3.017 hab.) et de Sykion (18.654 habitants, chef-lieu Kiato avec 9.655 hab.), qui donnent sur le front littoral Nord à l'ouest de la petite ville de Corinthe (10-30km).

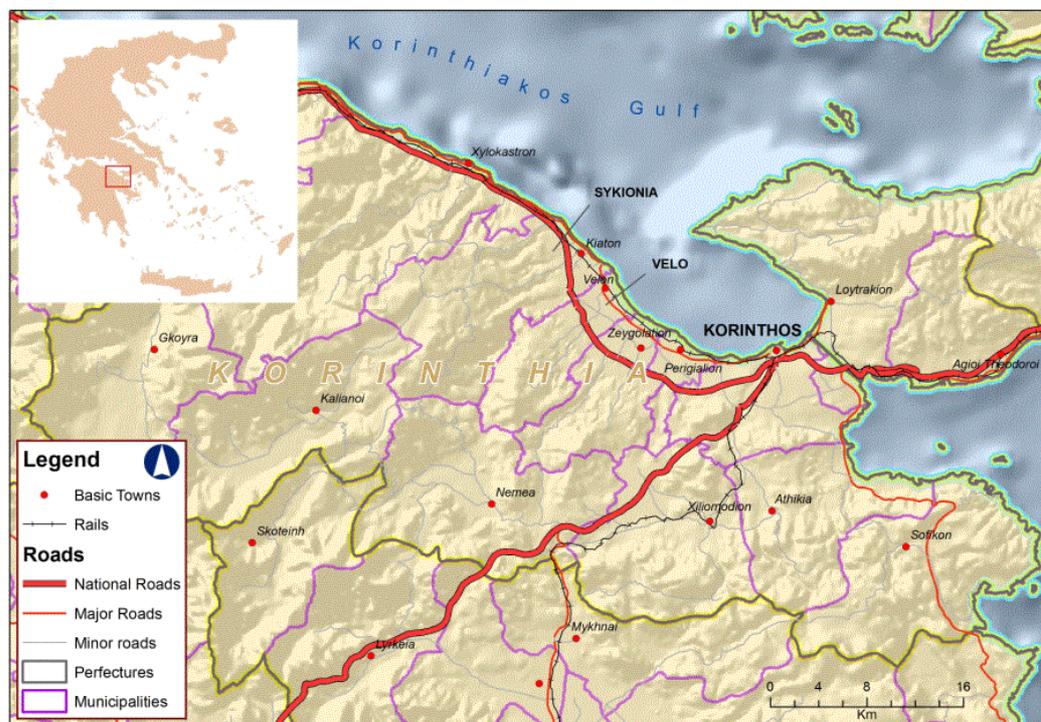
3.1. Présentation de la zone d'étude. Les enjeux sur l'utilisation du foncier

La région d'étude, présente la particularité de maintenir son caractère agricole prononcé malgré les pressions urbaines -depuis déjà les années 1960 (tourisme balnéaire des Athéniens, zone périurbaine industrielle de Corinthe/agglomération d'Athènes)- grâce à l'existence de terres de haute productivité et de cultures rentables; au premier rang se trouve le vignoble de raisin de table à fort caractère exportateur, et puis, l'abricot et les agrumes, et enfin l'olivier bien présent dans les zones collinaires de tout le Péloponnèse. Tout récemment, l'extension du train périurbain d'Athènes jusqu'à Corinthe-Kiato, après 2004, en relation avec les beautés

¹ L'étude de terrain a été effectuée dans le cadre du Programme Européen RAMSES2 «Urbanisation des littoraux méditerranéens et maintien des espaces ouverts (agricoles et naturels)», coordonné par l'Ecole Française de Rome et sous la responsabilité scientifique des C.Perrin et J.-F. Chauvard (2008-2010)

naturelles (proximité de la mer, paysage rural dans l'arrière pays) créent de nouveaux intérêts d'investissement pour les citadins et par conséquent de nouveaux conflits dans l'espace.

Carte 1. La région d'étude : Les municipalités de Velo et de Sykion dans la plaine de Corinthe



Source: Service Géographique de l'Armée, Athènes

Dans l'ensemble, on peut distinguer 4 zones à dynamiques socio-productives et fonctions différentes:

i) la zone côtière saturée délimitée par l'ancienne route nationale et le chemin ferroviaire

Il s'agit d'une zone relativement étroite, où on remarque un fort mélange des usages touristiques balnéaires et résidentiels sur des terres agricoles de haute productivité. L'expansion urbaine galopante a dévoré de surfaces cultivées importantes à un tel degré que cette zone est désormais saturée compte tenu de la densité du bâti (résidences principales et estivales, infrastructures touristiques et commerciales) et de la population. Ce processus d'urbanisation sans cesse -plutôt spontanée qu'organisée par défaillance législative et tolérance politique- a amené au lotissement excessif des terres agricoles et à la construction souvent illicite d'habitat et de petite hôtellerie familiale (enclavement des terres agricoles, manque d'espaces ouverts publics, banalisation du site, manque d'infrastructures collectives suffisantes).

ii) la zone de plaine au Sud de l'ancienne route nationale et du chemin ferroviaire

Il s'agit d'une zone « de fort mitage » où l'urbanisation dévore les terres agricoles de haute productivité qui servent en fait de réserves foncières. Le mouvement d'urbanisation est visiblement reporté vers l'arrière pays rural.

Sur le plan agricole, les surfaces cultivées sont principalement vouées aux agrumes (citron) et à l'abricot. Plus récemment une partie est orientée vers la culture dynamique et bien rémunératrice de raisins de table (variété 'sultanina') qui est principalement présente dans les zones de semi-montagne. Les questions de régulation spatiale et de planification urbaine, ainsi, que le devenir de l'agriculture sont ici très préoccupantes.

Photo1. Plaine agricole en voie d'urbanisation



iii) la zone de semi-montagne dans l'arrière pays agricole

Ici, le caractère agricole est plus prononcé avec une dominance des surfaces viticoles cultivées de « sultanina ». On y rencontre aussi l'olivier, culture typique de tout le Péloponnèse qui valorise bien les terres inclinées moins fertiles.

Cependant, on remarque les dernières années une certaine tendance à l'installation des citadins (originaires ou nouveaux arrivants) à la recherche d'un meilleur cadre de vie et en quête de terrains à construire moins chers sur des espaces plus larges (au moins pour atteindre le seuil de 40 ares pour avoir le permis de construire hors plan d'urbanisation) en même temps qu'un endroit plus convivial vue la saturation des zones littorales. Le grand privilège des communes de semi-montagne est la belle vue sur la mer constituant « les balcons de la région » du fait de leur position d'amphithéâtre.

Photo 2. Nouvelle 'maisonnetta avec jardin' dans un lot oléicole



Ce mouvement d'installation résidentielle, durable ou saisonnière, est accéléré par la modernisation récente des infrastructures de transport et il va encore s'intensifier dans un proche avenir par les effets de l'extension, en 2007, de la ligne du train périurbain jusqu'à Kiato permettant de se rendre à un peu moins d'une heure au centre d'Athènes. Il s'agit dans l'essentiel de professions libérales ou même de salariés qui travaillent à Corinthe ou à Athènes qui soit mettent en valeur leur résidence secondaire (la maison de famille pour les originaires) soit construisent un nouvel habitat (les non-autochtones). Les enjeux du marché foncier sont très prononcés dans cette zone qui connaît désormais des diverses mutations socio-spatiales.

iv) la zone de montagne dans l'arrière pays agricole

Zone moins peuplée et purement agricole où la vigne alterne avec l'olivier. Les habitats vides ou sous-exploités servent, pour l'instant, d'habitat secondaire pour les originaires qui ont immigré dans la zone littorale ou dans une grande ville (Corinthe, Athènes). Néanmoins, on remarque tout récemment que ceux-ci se mettent à rénover leur patrimoine, vue la croissance de l'intérêt des citadins pour le foncier dans les zones plus basses de semi montagne.

L'analyse des statistiques et du paysage montre de façon significative que l'avancement du front urbain ainsi que les transformations agraires sont en relation étroite avec le gradient spatial de l'influence du littoral (fonctions résidentielles et touristiques), du rapport temps/distance, des prix du foncier et du degré « de la ruralité offerte » dans la zone intérieure. Plus on s'éloigne du littoral, plus modérées sont les pressions urbaines et la vocation agricole devient plus significative en termes de revenus et de qualité paysagère.

Ceci est bien illustré sur les structures foncières : plus on avance du littoral vers l'arrière pays agricole, plus le morcellement des terres agricoles est prononcée évoqué par l'étroitesse des surfaces cultivées et la taille minuscule de l'exploitation agricole. Selon les données du dernier Recensement de l'Agriculture en 2000 (c'est-à-dire avant la construction de nouvelles infrastructures de transport telles que le train périurbain et la nouvelle route nationale), on

enregistre dans l'ensemble des terres agricoles de deux Municipalités (Velo et Sikyon) une surface moyenne de 2,6 ha par exploitation, déjà bien inférieure qu'à la moyenne nationale (4,4 ha). Si on rapporte cette donnée à l'échelle du zonage on a : 1,2 ha/ exploitation dans la zone de plaine côtière saturée, 1,8 ha/ exploitation dans la zone de plaine en mitage, 4,3 ha/ exploitation dans l'ensemble de l'arrière pays agricole (semi-montagne et montagne). Il est clair que la parcellisation des terres et la crise agricole facilite la liquidation des parcelles les plus rémunératrices, dans la zone côtière dans un premier temps; comme les ruraux ont à plusieurs reprises déclaré lors des entretiens « je ne gagnerais jamais autant d'argent par mes citrons... ».

3.2. Représentations sociales, pratiques et nouveaux enjeux dans la plaine agricole littorale. Premiers résultats des enquêtes de terrain

Lors des enquêtes de terrain nous avons repéré et interviewé (entretiens semi-directifs) trois différents groupes d'acteurs dont les pratiques de gestion/ exploitation du foncier sont potentiellement génératrices de changements d'usages et de conflits:

i) les autochtones (agriculteurs, ruraux pluriactifs, fonctionnaires, profession libérale, commerçants ...), *ii) les originaires* qui rentrent pour s'installer (*returnees*), et *iii) les nouveaux arrivants* (*new comers*). Les questions du guide d'entretien portaient sur leur profil sociodémographique, les motifs d'installation résidentielle dans la région, les représentations du rural et les perceptions de 'l'autre', l'appréhension des modifications du paysage, les relations et tensions de la vie quotidienne etc.

L'analyse du discours des acteurs questionnés (28 personnes au total dont 17 autochtones, 4 *returnees*, 7 *new comers*), nous a permis de remarquer les points suivants :

- *Motifs d'installation résidentielle en milieu rural. Perceptions de la campagne*

Pour les nouveaux arrivants c'est la nature, le paysage particulier (combinaison mer avec montagne) et l'allure de la ruralité (maison individuelle avec jardin, maraîchers, poules etc) qui les attire dans la région sur la côte ou dans l'arrière pays agricole. Dans quelques cas, surtout de jeunes diplômés, c'est aussi la recherche d'emploi en profession libérale (cas de pharmacien, agronomes qui travaillent dans l'architecture de jardin, professeurs de langues étrangères, etc.) vu le chômage dans la grande ville. Pour ceux qui ont une origine villageoise quelconque, leur motif est aussi de renouer de liens avec le monde rural/ de retrouver les racines rurales.

Pour les originaires, le motif de rentrer s'installer dans la région est avant tout 'la vie invivable d'Athènes' ou d'autre centre urbain (bruit, rythmes stressants, aliénation des gens...) et l'attachement au pays natal (parents, terre et maison de famille). Pour certains qui sont rentrés de l'étranger, c'est la difficulté d'adaptation à la vie et au climat « nordique » qui les pousse de rentrer. Il faudra cependant citer que la nostalgie des originaires pour 'le village d'autrefois' (nourriture saine, sociabilité et respect de l'autre, environnement pur) les bloque souvent dans des représentations stéréotypées d'une campagne idéalisée et utopique (Bunce 2003); la campagne est perçue comme 'un espace patrimonial à sacrifier au nom de sa préservation', perceptions qui pourraient servir, au cas échéant, de prétexte pour assurer la défense d'intérêts individuels (assurer par ex. la quiétude du milieu) (Bossuet 2007,p. 142).

Dans tous les cas, parmi les acteurs pour lesquels la campagne est avant tout perçue comme 'un espace de liberté, dénuée des règles précis', il existe un certain nombre qu'il considère que 'la propriété individuelle du sol leur offre la possibilité de faire ce qu'ils veulent de leurs biens' selon leurs aspirations personnelles (Bossuet op.c.). Ces comportements peuvent entraîner des

nuisances à l'origine des tensions ou même de conflits en fonction de nouveaux rapports de pouvoir qui s'installent entre anciens et nouveaux acteurs.

- *Comment autochtones et rurbains s'évaluent les uns les autres. Les rivalités du voisinage*

La cohabitation des acteurs ayant des intérêts et objectifs différents, la méconnaissance des codes de conduite et de normes en vigueur des uns et des autres, sont révélateurs des rivalités pouvant dégénérer en conflits entre 'l'ancien' (imprégné localement sous diverses expressions du quotidien) et le 'nouvel arrivé' de l'extérieur revendiquant également sa place dans le contexte socioéconomique local. Les rivalités exprimées ou latentes illustrent les différentes conceptions de la ruralité; la « ruralité vécue » par les autochtones (ancienneté et permanence de résidence et de divers codes et pratiques), la « ruralité nostalgique » des originaires qui rentrent, la « ruralité imaginaire » des nouveaux arrivés des villes.

Différentes causes impliquant la proximité géographique sont mentionnées par autochtones et rurbains comme sources de déceptions par rapport aux attentes des uns des autres et des rejets mutuels soit comme sources des tensions et conflits, en l'occurrence :

Les autochtones prétendent que les nouveaux venus restent renfermés chez-eux : « ils ne sortent jamais à la place du village pour s'échanger deux paroles ... », « ils fréquentent pas au 'cafénion' pour s'offrir un café et se connaître », « ils construisent des maisons-forteresse... ». L'isolement à l'abri de la maison (« maisonnetta » sur deux étages avec jardin et entourée de hauts murs pour ne pas voir et être vu de l'extérieur) produit une ségrégation spatiale reflétant, en même temps, la distanciation sociale sinon le rejet 'de l'autre' (qualification du rural comme arriéré par une certaine élite). Ainsi par exemple dans une commune de l'étude locale les autochtones appellent un quartier de quelques résidences des Athéniens « Athinaika ». Comme quelques citadins installés ont mentionné de façon caractéristique par rapport à leurs relations avec les autochtones « ... je me contente à un bonjour au voisin villageois ... et c'est suffisant ».

Les autochtones se plaignent que les nouveaux venus amènent leur mode de vie ne s'adaptant pas à la vie locale. Ils ne portent pas attention et respect aux traditions et aux urgences des activités agricoles : exemple typique, les bruits des travaux agricoles, les odeurs d'élevage, l'aspersion de phytosanitaires pour le vignoble. Ils mentionnant que « les citadins savaient quand-même qu'ils venaient s'installer dans un endroit purement agricole... nous, nous sommes de professionnels, Nous vivons de l'agriculture », « je suis obligé d'arrêter les machines à 14h en pleine procédure de vinification, parce que le voisin appelle la gendarmerie... mais la cave existait depuis déjà que mon père a été installé dans la viticulture ». Dans tous les deux cas, il est net que les rurbains ne peuvent pas supporter la routine et les mentalités du milieu agricole entretenant 'des relations à distance avec le voisin' ; relations qui peuvent se conclure par l'appel de gendarme (respect des horaires légaux) ou la portée de plainte auprès du tribunal (cas d'aspersion des phytosanitaires au moment du traitement des vignobles). La ruralité est plutôt perçue par les citadins comme un « décor de vie » et un « refuge privilégié » qu'un lieu vivant où l'osmose fructueuse entre le rural et l'urbain est possible.

De l'autre côté les rurbains prétendent que les autochtones ne se conforment pas aux règles et normes indispensables pour l'hygiène et la qualité paysagère des communes. Les citadins enquêtés ont souvent mentionné que les autochtones « n'aiment pas leur village » dans le sens qu'ils ne respectent pas les réglementations d'urbanisme (« ils construisent n'importe comment et n'importe où », « ils abîment par leurs pratiques le paysage »), qu'ils n'obéissent pas aux normes d'hygiène (« ils jettent des eaux des éviers dans les rues du village etc) et

qu'ils polluent l'environnement («ils jettent des ordures ménagères dans la forêt », « aspersion des phytosanitaires dans les vignobles mettant en risque la santé publique »).

En même temps ils se plaignent que les ruraux les appréhendent comme une « opportunité » de spéculer sur la terre agricole : « ils ont la mentalité du néo-riche » ; « les jeunes ne veulent pas succéder dans l'agriculture- surtout dans la zone littorale- ils préfèrent l'argent facile ».

D'autre part, les autochtones attendaient que les nouveaux arrivés mettraient en valeur la région (jolies maisons avec jardins, vitalisation de l'économie locale, création d'emploi etc), offriraient leurs services aux autochtones (docteurs, architectes etc), et en général, ils s'inséreraient dans la société locale « on va les faire de Souliotes » a dit 'avec fierté' un agriculteur qui est membre du conseil municipal de la commune de Souli. En faite, les autochtones vivent l'indifférence des rurbains, des relations à distance, dans le sens qu'ils se renferment dans leur petit monde et « ils se contentent à un bonjour », si ils ne leurs portent pas plainte pour de raisons de différentes nuisances.

- *Types de conflits spatiaux et perceptions des modifications du paysage*

Les types de conflits d'usage enregistrés dans la région sont : **i) terre à bâtir vs terre agricole**. Le manque d'encadrement législatif de protection et de planification, la crise de l'agriculture (agrumes et abricot dans la plaine à cause de crise des marchés mais aussi diminution dramatique d'eau d'irrigation), les structures microfundiaires et le morcellement des terres agricoles facilitent la vente et la spéculation sur le foncier d'autant plus que les jeunes ne s'intéressent pas à succéder dans l'exploitation agricole, **ii) terre agricole vs forêt** (en Grèce domaine publique protégé). Les défrichements étendus et les incendies dans la zone forestière de semi-montagne en vue d'accaparer (privatiser) et cultiver la culture spéculative de raisins de soultanina (terres à bâtir dans l'avenir ?) sont révélateurs des stratégies foncières de certains acteurs locaux, **iii) terre agricole de plaine** (principalement agrumes et abricot) **vs terre agricole de semi-montagne** (sultanina). L'irrigation excessive des vignobles (forages) dans la plus haute zone prive d'eau la zone de plaine provoquant des tensions entre les ruraux de différentes zones, à l'intérieur-même des municipalités.

En ce qui concerne les perceptions des modifications du paysage, tous avouent, aussi bien les autochtones que les nouveaux venus, que les villages ont perdu leur physionomie (pas plus comme dans le « beau vieux temps ». En particulier, la zone côtière est excessivement construite, de façon spontanée et anarchique (rues étroites, absence de trottoirs, manque d'infrastructures, embouteillages, bruit, inondations marines) de sorte que « le soleil ne peut plus rentrer dans les maisons » ; « dans la plaine agricole on a arraché les agrumes pour planter de bâtiments ».

Selon leur perception, cette dégradation paysagère et environnementale est faite des autorités municipales (manque de planification foncière et de législation de protection des usages agricoles) et pas d'individus autochtones et extra-territoriaux. La culpabilisation 'de l'autre' et surtout 'de l'état' est caractéristique de l'approche et de stratégies foncières individualistes qui ne rentrent dans aucun cas dans une optique 'du bien commun' tels que le paysage, l'environnement, les ressources naturelles etc.

L'installation ultérieure des citadins et la création potentielle de complexes touristiques dans la région sont jugées par tous (autochtones, rurbains, membres du conseils municipaux) comme bénéfiques pour les communes rurales en termes de développement socio-économique local : construction d'infrastructures collectives (p.ex. école maternelle), création d'emploi et de revenus, embellissement des sites par la création des « maisonnetta avec jardin » ; à condition qu'il y ait plan d'aménagement et d'usages des terres.

En guise de conclusion : Y-a-t-il de perspectives de gestion multifonctionnelle de l'espace rural dans une optique territoriale?

Dans notre travail nous avons tenté d'analyser la construction sociale du foncier dans une approche territoriale; plusieurs regards, attentes, stratégies des acteurs, tensions et conflits sur le même espace en particulier dans les zones de plaines périurbaines où les enjeux sont multiples et contradictoires.

Pour l'instant on n'aperçoit pas une dynamique de synergies entre différents usages et fonctions de l'espace. A titre d'exemple, le fait qu'il y ait des touristes et/ou des rurbains qui s'installent dans la région à la recherche du rural et du local ne déclenche pas d'initiatives d'une agriculture biologique et d'activités agrotouristiques afin de diversifier et de produire localement des valeurs ajoutées. En même temps, comme nous l'avons montré dans l'analyse de l'étude locale, les approches et les initiatives de gestion et de valorisation du foncier restent fortement individualistes et à de fins personnelles tant de la part des acteurs individuels que collectifs.

Références bibliographiques

Anthopoulou Th. et Koutsou S., (2009), «Globalisation, mobilité et nouvelles dynamiques agraires. Les dimensions foncières des mutations dans une région frontalière au nord-est de la Grèce», *Options Méditerranéennes*, Série A, No 82, 21-37

Anthopoulou Th., (2001), « Morcellement des terres et stratégies d'adaptation des exploitations agricoles en Grèce », in: A.-M.Jouve (dir.), *Terres méditerranéennes. Le morcellement, richesse ou danger?*, Karthala-CIHEAM, Paris-Montpellier, 217-244

Bernard C. et al. (2006), Les relations sociales des agriculteurs périurbains: quelles articulations au territoire ?, *Cahiers Agricultures*, 15(6), 529-534.

Bunce M., (2003), "Reproducing rural idylls", in P.Cloke (ed.), *Country Visions*. Harlow, UK: Pearson, 211-232.

Bossuet L., (2007), « Les conflits du quotidien en milieu rural ; étude à partir de cinq communes », *Géographie, Economie, Société*, 9, 141-164

Bossuet L., (2006), «Peri-rural population in search of territory » *Sociologia Ruralis*, 46(3), 214-228.

Cadoret A., (2006), Conflits d'usages et réseaux sociaux: enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon, Thèse de Géographie, Université de Montpellier III.

Damianakos S., (1996), Le paysan grec, défis et adaptations face à la société moderne, L'Harmattan, Paris

Halfacree K., (2008), "To revitalise counterurbanisation research? Recognising an international and fuller picture", *Population Space Place*, (14), 479-495

Jouve A.-M., (dir), (2001), *Terres méditerranéennes. Le morcellement, richesse ou danger?*, Karthala-CIHEAM, Paris-Montpellier

Jouve A.-M. et Vianey G., (2009), « Le foncier une ressource territoriale difficile à construire en périurbain », Papier présenté aux *3èmes Journées de Recherches en Sciences Sociales*, INRA SFER CIRAD, 9,10 et 11 décembre 2009, Montpellier

Nikolaïdou S., (2009), « L'urbanisation littorale de la plaine viticole de Messogheia (Sud-Est d'Athènes) : Entre villégiature et périurbanisation », Communication présenté à l'atelier Ramses2 : *Formes de l'urbanisation des espaces ouverts et typologie des conflits*, Madrid, Casa de Velazquez, 3-4 Juillet 2009

Perrin C., (dir), (2007), «Urbanisation des littoraux méditerranéens et maintien des espaces ouverts (agricoles et naturels)», Proposition de workpackage RAMSES2.

5.6.

Les zones agricoles protégées en France : Faire de l'espace agricole une ressource territoriale ?

Gisèle Vianey
Experte géographe

Introduction

En France, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 et les lois d'orientation agricoles de 1960 et 1962, ont été les outils du décongestionnement de la ville et de la recherche d'optimisation de la production agricole (Jouve et Vianey, 2009).

Dans tous les pays, -notamment développés-, les années 1990 sont marquées par la prise de conscience qu'une surconsommation d'espace est handicapante du point de vue économique et écologique. La terre est une ressource naturelle non renouvelable qu'il faut protéger (Levesque, 2006). Le rôle et les fonctions de l'agriculture sont aussi interrogés. Dans ce débat, les modèles productivistes sont désavoués et il est accordé une attention aux problèmes d'environnement. Les interrogations sur les nouvelles fonctions de l'agriculture aboutissent à l'apparition de la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Sous condition de multifonctionnalité, l'agriculture pourrait s'intégrer à des projets de territoire et contribuer au renforcement du lien entre villes et campagnes (Jouve et Padilla, 2007).

Ces idées se répercutent sur les processus de décision d'aménagement des espaces occupés par l'agriculture ; elles impliquent que les espaces ouverts ne soient plus résiduels mais soient des composants de la ville. Dans cette perspective, les différentes fonctions spatiales ne peuvent plus être compartimentées et l'activité agricole est intégrée comme une composante à part entière de l'aménagement.

Sur fond de décentralisation rapprochant les décisions d'aménagement des échelons les plus locaux, le dispositif législatif français adopté au début des années 2000 donne la possibilité d'établir des jonctions entre démarches d'aménagement et politiques agricoles. De la complémentarité entre la Loi d'Orientation Agricole (LOA), reconnaissant la notion de multifonctionnalité, et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), il est attendu :

- de ne pas seulement maintenir une activité productive sur les espaces ouverts mais de préserver une occupation du sol (ou une non-occupation du sol) qui soit attractive pour les résidents,
- d'offrir un espace de qualité et un cadre de vie.

Désormais, avec ce dispositif, projet agricole et projet urbain sont amenés à se confronter ; en même temps, ces projets doivent conjuguer avec les intérêts individuels.

Ces orientations visent à territorialiser les politiques publiques ; la mise en territoires des politiques publiques nécessite, dans la phase d'élaboration des projets, de mobiliser l'ensemble des différentes constructions sociales constitutives des territoires. Chacune de ces constructions sociales, en tant que produit social, est le résultat d'actions humaines, de pratiques et de

représentations sociales des acteurs locaux. Dans une perspective de territorialisation des projets, le foncier est un produit social : il s'agit là d'un bouleversement culturel. Et, dans l'élaboration de projets, chaque produit social est une ressource.

Ainsi, dans la démarche de projet, les espaces ouverts naturels et agricoles structurant la ville deviendraient des objets du projet. Assimilés plus ou moins à des espaces publics, ces espaces sont susceptibles de répondre simultanément aux besoins d'aménités souhaités par les résidents et à ceux indispensables pour la production agricole, ce qui revient à ce que les politiques de la ville et les politiques agricoles dialoguent. La Zone Agricole Protégée (ZAP), outil foncier proposé par la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 1999, est un moyen de créer une interface entre politiques agricoles et politiques d'aménagement et de débattre du foncier en tant que ressource.

Dans notre propos, l'analyse comparée de deux Zones Agricoles Protégées (ZAP), permet d'illustrer la difficulté de construire une ressource foncière territoriale.

Dans une première partie, replacé dans le double contexte de décentralisation et de remise en cause de l'étalement urbain, l'outil ZAP est présenté. Puis la présentation de la construction et l'analyse des objectifs de ZAP approuvées, l'une à Drumettaz-Clarafond, commune d'élevage en Savoie, l'autre dans la commune viticole de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire montre, dans une troisième partie, que cet outil foncier ne permet pas de construire une ressource foncière territoriale.

I. La Zone Agricole protégée : un outil foncier inscrit dans une perspective de décentralisation et de remise en cause de l'étalement urbain.

I. 1. La ZAP : un outil contribuant à la construction de la multifonctionnalité de l'agriculture

La LOA reconnaissant la notion de multifonctionnalité et la loi SRU expriment simultanément l'objectif d'une consommation plus modérée des ressources naturelles et celui d'une agriculture intégrée au projet territorial. En introduisant la possibilité de créer des ZAP, la LOA offre la possibilité de réserver les meilleures terres agricoles et de rendre plus pérenne l'espace agricole. La ZAP offre une protection plus forte que celle des zones A (ex. NC des Plans d'Occupation des Sols (POS)) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ; et, bien que la ZAP puisse être remise en cause, son pas de temps va au-delà de celui des documents d'urbanisme.

Il s'agit là du volet d'une loi qui, en reconnaissant la notion de multifonctionnalité, ne parle pas que de production. L'inclusion de la notion de multifonctionnalité impose, dans la logique des projets, le dialogue entre les différentes politiques publiques ainsi que l'insertion des outils de la politique agricole foncière. Ce changement d'orientation est important parce que la politique foncière agricole reste "*à part*" (Coulomb, 1999a) et que les démarches de développement territorial ont plus tendance à traiter le foncier comme appendice de projet que comme une construction sociale.

En mêlant les attendus des résidents sur l'espace agricole aux intérêts privés des agriculteurs, l'outil foncier qu'est la ZAP peut apporter une réponse aux demandes adressées à l'agriculture en termes de production de qualité, de respect de l'environnement, de fonctions sociales, patrimoniales ; cet outil peut participer à la construction de la multifonctionnalité de l'agriculture.

I. 2. Un contexte de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques

En France, la décentralisation mise en place depuis 1982, vise à rehausser la volonté et la capacité de la population locale à agir et, dans le processus de développement, il s'agit de concilier les aspirations des acteurs du terrain avec les directives venant de l'Etat : le relief des lois nationales est ainsi accru.

L'objectif est de territorialiser les politiques publiques. Dans ce processus, le territoire n'est pas seulement un espace physique, récepteur d'investissements en termes de capital. Il est un moteur ; il est le lieu de vie d'une communauté, une construction sociale résultant des actions et des représentations des acteurs locaux.

Par la territorialisation des politiques publiques, les valeurs sociales sont en prise avec les intérêts individuels ; s'il s'agit de dépasser les projets agricoles centrés seulement sur la production agricole, il s'agit aussi, -notamment dans les projets d'aménagement-, de dépasser les démarches individuelles focalisées essentiellement sur la recherche de rente foncière urbaine. La territorialisation appelle des « *compétences civiques* » et mobilise l'appartenance à une communauté (Jouve, 2005).

Dans ce contexte, les collectivités sont invitées à modifier leurs projets d'aménagement. D'une part, l'espace rural ne plus être assimilé à l'espace agricole. D'autre part, il est cherché à aller vers le territoire, une nouveauté qui introduit l'idée que l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement.

I. 3. Construire un projet territorial

Par l'approche territoriale l'espace rural, traditionnellement assimilé à l'activité agricole est redéfini. L'approche territoriale exprime le caractère multifonctionnel des territoires et la nécessité de formuler des politiques avec des objectifs multiples. L'approche territoriale revient à penser le périurbain comme une forme urbaine où l'espace agricole est envisagé comme un espace public.

Conçu dans le respect et la fidélité des lieux, le projet territorial intégré est un scénario d'innovations à venir et de projections dans le futur. Outil de lutte contre les formes de ségrégation spatiale et sociale associées à des usages monofonctionnels de l'espace, le projet territorial renoue avec une éthique publique et avec le politique (Magnaghi, 2000). L'objectif du projet territorial est de tendre à répondre à la question de l'alternative entre croissance économique et processus de développement, finalité sous-jacente à l'introduction de la dimension territoriale dans le développement. Le projet territorial est conditionné par des modes de gouvernance impulsant à la fois, la participation et la concertation de tous les acteurs et la structuration de jonctions entre les différentes politiques publiques.

Ces nouvelles formes de gouvernance nécessitent un retour sur le local, à savoir une réinvention d'un local constitutif du global. Ce retour sur le local nécessite de saisir des différentes formes de socialisation des éléments de l'espace. Cette démarche pose la question, lors de construction de projet, de la transformation des valeurs (des ressources potentielles) en ressources. Or, située à l'intersection entre l'acteur, la matière et ses propriétés techniques (Raffestin, 1980), la ressource n'est pas une donnée à priori ; elle n'existe en tant que tel que par l'usage, la connaissance de l'usage et la perception de son utilité. Et, la transformation de valeurs en ressources implique de définir des règles, c'est-à-dire de mettre en confrontation ce qui change, ce qui se transforme, ce qui doit être utilisé, ce qui au contraire doit demeurer.

Inscrite dans une perspective de durabilité, cette démarche vise à définir ce qui doit demeurer pour permettre la survie et la soutenabilité des projets.

Comme tous les éléments de l'espace, la terre ne devient ressource que si la société en fait usage (Mancebo, 2007).

Tendre vers la mobilisation de la ressource foncière territoriale questionne les politiques de régulation de l'étalement urbain et les conditions de réalisation de la rente foncière.

Dans le contexte d'étalement urbain, la diversification des usages non agricoles de la terre crée de nouvelles ressources, paysagères, résidentielles, etc. Ces changements d'usage des terres et les nouveaux acteurs du territoire remettent en cause la gestion des terres agricoles et le rapport de production dominant, à savoir celui de la propriété agricole individuelle. En outre, la propriété devient de plus en plus urbaine, du fait des stratégies de réalisation de la rente de nombreux propriétaires fonciers, au moment des successions. Les espaces ouverts naturels et agricoles, porteurs des besoins contradictoires de la société et de légitimités superposées sur l'espace (Comby, 1990), peuvent être assimilés à des biens publics et leur gestion nécessite d'être "revisitée" ; il s'agit notamment de réformer les rapports entre propriétaires et exploitants et les droits attachés à l'exploitation (Devos et Napoléone, 2008). Cette situation modifie l'utilité sociale de l'espace agricole. Cette situation est créatrice d'une nouvelle ressource ; la ressource foncière agricole est appelée à devenir une ressource territoriale.

I.4. Les Zones Agricoles Protégées : un outil favorable au dialogue entre politiques publiques

La ZAP est un moyen de faire la jonction entre les politiques publiques. Sous-tendues par de nouvelles pratiques d'aménagement, la ZAP est un interprète du processus de territorialisation des politiques publiques.

Avec cet outil foncier, il est possible d'envisager la mise en débat de la notion d'utilité de l'espace agricole et l'aménagement d'un espace public agricole multifonctionnel, qui ne soit ni un parc, ni un espace de production réservé aux seuls agriculteurs. La ZAP peut agir sur les images, sur les modes de représentation et sur les charges symboliques. Elle peut contribuer à opérer le dépassement culturel nécessaire pour faire aboutir des projets territoriaux. Cependant l'outil est peu utilisé.

Est-ce que ce faible engouement révèle la difficulté à faire émerger l'idée que l'activité agricole soit une composante à part entière de l'aménagement ? Est-ce que le peu d'intérêt pour l'outil signifie le difficile dépassement d'une politique foncière agricole synonyme, depuis les années 1960, d'une "*politique des structures*" (Coulomb, 1999b) à savoir une politique consistant à gérer la croissance foncière des exploitations agricoles que l'on souhaite "politiquement" voir se développer ? Est-ce que la possibilité de réaliser une rente foncière urbaine empêche que la planification soit une production sociale du territoire ?

Est-ce que cette faible utilisation révèle les difficultés à inclure les outils de la politique foncière au sein des politiques publiques ?

A partir des données de terrain recueillies dans les communes de Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire, nous tirons les enseignements de la mise en œuvre de ZAP.

II. L'exemple de deux ZAP dans des communes périurbaines

II.1. Présentation des communes

Une ZAP dans les Alpes, l'autre dans le Val de Loire.

Des communes périurbaines

Drumettaz-Clarafond (Savoie):

Aire urbaine de Chambéry
Production laitière
Zone de montagne

Montlouis-sur-Loire (Indre et Loire):

Aire urbaine de Tours
Viticulture
Agriculture diversifiée
Val de Loire

Dans ces deux communes: depuis les années 1960, un accroissement de population de près de 250%.



Carte n°1

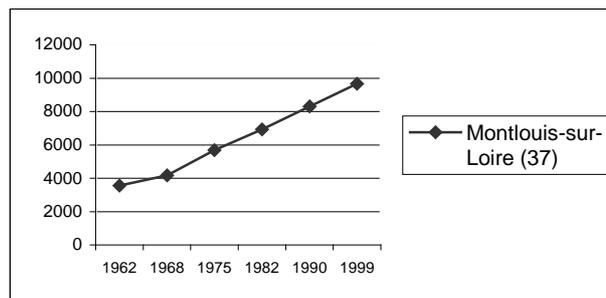
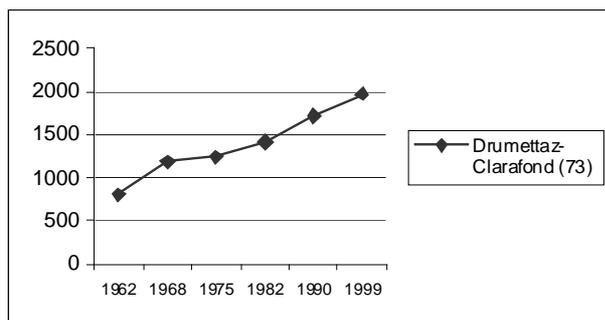
Des communes aux contextes morphologiques différents...

Aux pieds du Revard, Drumettaz-Clarafond est entre Chambéry et Aix-les-Bains. Dans cette commune de contreforts du massif des Bauges et de fond de vallée, les enjeux sont concentrés sur les plats : agriculture, urbanisation, voies de communication.

Montlouis-sur-Loire dans la périphérie de Tours, chef-lieu du département d'Indre et Loire est située entre la Loire et le Cher. Une partie importante de son vaste territoire est inondable, donc inconstructible.

... et avec des croissances démographiques similaires...

Par leur croissance démographique, Drumettaz-Clarafond en Savoie comme Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire sont urbaines. L'une comme l'autre ont vu leur population s'accroître de près de 250% depuis le début des années 1960. Elles sont rurales par l'importance des espaces naturels et agricoles.

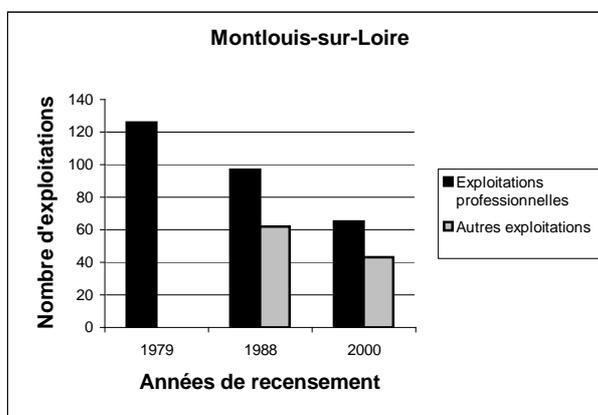
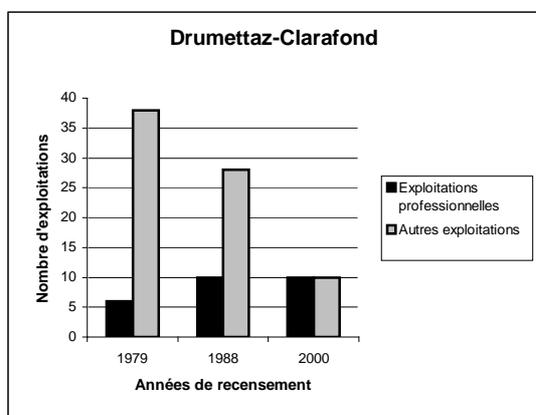


Source : RGP- Population sans double compte – Fig. n°1.

Des communes avec des agricultures aux visages différents...

Drumettaz-Clarafond, territoire de 1 138 ha, est classée en zone de montagne. La SAU communale représente 293 ha et celle utilisée par les exploitants ayant leur siège sur la commune 370 ha, témoin que les agriculteurs exploitent de manière non négligeable sur les territoires d'autres communes¹. Le nombre des exploitants s'est considérablement restreint (-54,5% depuis 1979), conséquence de la disparition, depuis 1979, de près des 3/4 des exploitations les moins professionnelles. L'OTEX² principale est l'élevage laitier.

Montlouis-sur-Loire vaste de 2 455 ha est occupée par une agriculture diversifiée. La SAU des exploitations dont le siège est sur la commune est passée de 1 079 ha en 1988 à 1 269 ha en 2000. Cette évolution révèle le dynamisme des exploitants qui s'agrandissent sur les communes voisines. Simultanément, la part des exploitations non professionnelles se maintient.



Source : RGA – Fig. n°2.

... et des communes affectées par les politiques publiques.

Drumettaz-Clarafond et Montlouis-sur-Loire appartiennent à l'espace périurbain.

Drumettaz-Clarafond est incluse dans le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT), Métropole Savoie (arrêté en avril 2004), syndicat intercommunal de 103 communes regroupant 205.000 habitants³. Ce SCOT reprend la délimitation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1977. Cette insertion dans une intercommunalité intégrée est

¹ RGA - fiche comparative Rhône-Alpes et enquêtes agriculteurs.

² Orientation technico-économique des exploitations selon les plantes qu'elles cultivent et selon les animaux qu'elles élèvent.

³ Le département de la Savoie compte 374.000 habitants répartis dans 330 communes - INSEE – DGI - 2000.

consécutives d'anciennes décisions d'aménagement communal : dès 1969, pour réguler les demandes de constructions industrielles et les demandes de constructions de maisons, Drumettaz-Clarafond s'est dotée d'un Plan d'Urbanisme Directeur (PUD)⁴.

Montlouis-sur-Loire est incluse dans le SCOT du chef-lieu du département. Elle est à la tête d'une communauté de communes, distincte de la communauté d'agglomération de Tours et de la communauté de communes d'Amboise, pôles majeurs du département. Ainsi, Montlouis-sur-Loire peut avoir un développement autonome : elle profite de la proximité de Tours mais n'en subit pas la domination.

Ces développements démographiques identiques, ces contextes géomorphologiques diversifiés et ces évolutions différentes de l'agriculture (spécialisation et professionnalisation à Drumettaz-Clarafond ; diversité et maintien de petites exploitations à Montlouis-sur-Loire) fondent nos choix de terrains pour questionner les décisions de constitution de ZAP dans ces communes appartenant à l'espace périurbain, espace hybride, en perpétuelle mutation tout en restant distinct du modèle de la ville compacte.

La mobilisation de corpus de données d'origines différentes (dires d'acteurs, recueillis par enquêtes semi-directives auprès d'élus, d'agriculteurs,... : ces entretiens rassemblent les représentations de l'activité agricole et les politiques communales en matière d'urbanisation⁵ ; textes supportant les dires d'acteurs : rapports de présentation, enquêtes publiques, courriers, études agricoles,... : ces données écrites contiennent des interventions individuelles et des interventions collectives ; données issues des recensements) a été le moyen de collecter le contenu des représentations, de les contextualiser puis de les mettre en relation avec les pratiques sociales et les décisions d'affectation des sols. Ce croisement de données permet de conduire une analyse discursive et lexicale.

II. 2. Les enseignements de la mise en place des deux ZAP : préserver une agriculture compétitive et affirmer une identité les distinguant de la ville proche

Les deux communes étudiées, Drumettaz-Clarafond en Savoie et de Montlouis-sur-Loire en Indre et Loire, ont été parmi les premières à avoir approuvé une ZAP.

Ces communes ont décidé de constituer des ZAP pour organiser l'espace avec un double objectif :

- En réservant de l'espace agricole, leur premier objectif est de stimuler et de préserver une activité agricole productive. L'intervention foncière de ces municipalités prolonge et conforte leur investissement dans la modernisation d'une agriculture compétitive : élevage laitier intensif en Savoie, production viticole reconnue à Montlouis-sur-Loire. Et, dans les débats préalables à l'approbation de l'outil, les agriculteurs interlocuteurs des municipalités utilisent la construction de ZAP pour se recentrer sur la production agricole. C'est le cas plus particulièrement à Drumettaz-Clarafond où la ZAP est le moyen, pour les éleveurs, de réaffirmer leur identité et de l'opposer à l'agriculture dite de "loisirs", à la pluriactivité ou aux pratiques connexes à l'élevage. Dans cette commune, les autres agriculteurs se sentent peu concernés ou excluent de la démarche⁶.

L'intérêt affirmé de ces communes pour l'activité agricole est le pendant d'un choix de croissance démographique forte.

⁴ Procédure antérieure à la Loi d'Orientation Foncière de 1967 – loi de 1958.

⁵ Dans le cas de Montlouis-sur-Loire, la procédure de classement est en cours d'instruction. Il a été possible de retracer l'élaboration d'un compromis entre le conseil municipal et le syndicat de viticulteurs.

⁶ Enquêtes agriculteurs-Automne 2003-Drumettaz-Clarafond (Savoie).

Dans son PLU, récemment adopté, la municipalité de Montlouis-sur-Loire vise 16 000 habitants d'ici 20 ans : elle réaffirme sa volonté de poursuivre l'urbanisation ; ses efforts sur la viticulture, élément identitaire fort, servent à marquer une différence avec l'agglomération de Tours. Pour accueillir de nouveaux habitants, Drumettaz-Clarafond envisage de resserrer l'habitat et de créer des zones d'habitat intermédiaire.

- Par la conjugaison de l'urbanisation et de l'agriculture, le deuxième objectif de ces communes est de créer des formes urbaines distinctes des villes proches. En annexant des espaces agricoles à la ville, les maires affirment l'identité de leur commune. La délimitation d'espaces réservés à l'agriculture participe à la définition de coupures vertes et à l'organisation spatiale de l'étalement urbain. Avec une ZAP, ces communes ajoutent une dimension agricole à la ville (Serrano et Vianey, 2007). Par leur choix, elles visent une esthétique basée sur le prolongement de l'héritage et sur la diversité des fonctions ; elles peuvent ainsi revendiquer leur adhésion au modèle d'urbanisme culturaliste.

En détournant l'outil au profit du projet urbain, la ville cherche à aménager un espace public agricole. L'utilisation de l'outil au service du projet urbain semble plus de nature à promouvoir un urbanisme favorable à la gentrification plutôt qu'à la mixité sociale.

Dans ces communes, l'instrumentalisation d'une activité agricole emblématique (élevage laitier en Savoie, viticulture en Val de Loire) est conçue comme le moyen de garantir à la population un cadre de vie agréable, de qualité et identitaire.

Les ZAP servent à conforter l'activité agricole au service du projet de développement de la ville. L'espace agricole a un rôle clé dans l'identité de la ville ; pour autant, il n'est pas considéré comme une ressource du projet de développement territorial : dans les deux communes étudiées, il n'est pas cherché à promouvoir, sur les espaces agricoles, des productions en lien avec les demandes des urbains.

III. Les ZAP : une illustration de la difficulté de construire une ressource foncière territoriale

L'outil ZAP est mis en œuvre sous l'égide de la collectivité. Il prend appui sur une agriculture performante, vivante et compétitive. Détournées au profit du projet urbain, les ZAP ne semblent pas permettre d'instituer des jonctions entre les politiques publiques.

L'outil sert une politique des structures. Il protège l'espace agricole nécessaire aux besoins des modèles d'agriculture jugés "souhaitables" ; ainsi, les visions duales de l'aménagement ne sont pas dépassées ce qui ne permet pas de tendre vers la mise en œuvre de projets territoriaux transversaux. Dans le débat préalable à l'adoption de ZAP, l'agriculture sert d'affichage et garantit le contenu des projets urbains et/ou touristiques.

Les municipalités initiatrices de ZAP réalisent des compromis entre les souhaits des résidents et les besoins de l'activité agricole ; pour autant, cette mesure de protection d'espace agricole n'est pas envisagée comme un moyen de réguler l'étalement urbain.

Le projet de ZAP n'interroge pas la notion d'utilité de l'espace agricole (présente ou future), ni l'idée de continuité d'utilisation de l'espace agricole ce qui revient à ne pas débattre de la notion de ressource.

Dans le débat pour la construction de ZAP, l'espace agricole n'est pas saisi en tant qu'élément structurant du projet de développement territorial durable. Le foncier n'est pas questionné en tant que ressource située à l'intersection d'intérêts individuels et d'intérêts collectifs. Les espaces agricoles sont détenus ou exploités par les propriétaires fonciers et les agriculteurs.

Dans la démarche de création d'une ZAP, les municipalités adossées à une somme d'intérêts privés cherchent à faire prévaloir des intérêts publics. Le peu de réflexions sur la gestion de la ressource foncière renvoie aux difficultés de la mise en place de la décentralisation, à la latence du pouvoir local, à la prégnance de l'opposition rural/urbain et au relatif échec du dialogue entre politiques publiques.

La faible utilisation de l'outil révèle les difficultés à inclure les outils de la politique foncière au sein des politiques publiques. Il s'agit là d'un indicateur de l'inefficacité des politiques publiques à établir un dialogue en faveur de pactes territoriaux vertueux pour ralentir la constructibilité anticipée des terres agricoles (Geniaux et Napoléone, 2007), c'est-à-dire pour élaborer des projets projetant l'équilibre des territoires tout en privilégiant la valeur sociale des espaces ouverts (Devos et Napoléone, 2008).

La ZAP, moyen pour la ville de faire un espace public, touche l'espace privé : son pas de temps supérieur à celui des zonages des documents d'aménagement et sa capacité à être un frein aux spéculations de court ou moyen terme semblent être la toile de fond de l'échec de la mesure.

CONCLUSION

La ressource foncière est un enjeu stratégique pour le territoire. Cependant, des outils, tel que la ZAP, susceptibles de mobiliser le foncier en tant que ressource territoriale sont peu utilisés et lorsqu'ils le sont, leurs fondements sont dévoyés.

Parallèlement, l'intention d'une moindre consommation d'espace est exprimée dans les documents d'aménagement les plus récents, mais sans projets territoriaux transversaux, ces documents risquent, comme leurs prédécesseurs, d'être prédateurs d'espaces ouverts parce que ne se donnant pas les moyens de contrôler, ni d'enrayer les mécanismes de changement d'usages des terres agricoles.

Or, dans tous les pays du monde, et quel que soit leur niveau de développement économique, les meilleures terres agricoles sont détruites par l'étalement urbain ; les terres agricoles servent indéniablement de réserves foncières (Elloumi et Jouve, 2003). En France, les sols urbanisés sont en constante augmentation et couvrent maintenant 5 millions d'hectares, soit 9% du territoire national, tandis que le patrimoine de bonnes terres agricoles est tombé de 12 à 9 millions d'hectares entre 1980 et 2000 (Levesque, 2008b). Face aux besoins alimentaires de populations croissantes et aux défis écologiques actuels, l'ampleur du phénomène d'artificialisation des terres constitue une menace pour l'avenir car il repose sur des facteurs durables. Ainsi, en Méditerranée, la superficie cultivée par habitant a diminué de moitié en moins de quarante ans (de 1965 à 2003), passant de 0,46 ha à 0,25 ha (Jouve et Padilla, 2007).

La possibilité de réaliser une rente foncière urbaine empêche que la planification soit une production sociale du territoire à savoir des projets traduisant les intérêts des éléments les plus forts et ceux des éléments les plus faibles (Magnaghi, 2000). La durabilité de l'agriculture et du territoire périurbain est gravement menacée (Jouve et Vianey, 2010, à paraître).

De notre point de vue, renouveler la politique foncière et reconnaître le périurbain comme champ de politiques publiques nous semblent les perspectives à soumettre.

PERSPECTIVES

Renouveler la politique foncière

Faute d'une politique foncière renouvelée, pilotée à un niveau national ou régional, qui permette de répondre à des enjeux globaux, le problème du contrôle du prix du foncier

agricole, moteur des dynamiques foncières dans les espaces ruraux périurbains reste pendant. L'étude prospective Nouvelles Ruralités (Gauvrit et Mora, 2009), initiée par l'INRA, converge avec ce point de vue. Cette étude constate l'importance de la question foncière et la nécessité de l'intégrer dans les débats. Faisant état de la diversité des points de vue des acteurs, elle affirme la nécessité de dépasser l'intentionnalité affichée par les politiques actuelles de régulation foncière.

Rompant avec les seuls critères économiques et impliquant l'ensemble de la diversité des acteurs, une nouvelle gouvernance est nécessaire. Cette nouvelle gouvernance pose la question du rééquilibrage d'un rapport de force trop favorable à la propriété foncière. Dans un contexte institutionnel marqué par le poids de la propriété privée, la mise en œuvre d'une politique d'aménagement visant une utilisation mesurée du sol nécessite de rechercher des partenariats avec des acteurs proches de la protection de l'environnement et des associations (Ruegg, 2008). Ces démarches intégrant des acteurs convaincus de la nécessité de rompre avec l'idée de recherche de spéculation foncière sont de nature à impulser l'utilisation d'outils fonciers régulateurs de la consommation de la ressource terre.

Bien qu'il s'agisse d'un mouvement encore très marginal, c'est le cas de l'association Terres de Liens⁷ qui collecte des fonds pour acquérir les terres nécessaires à la réalisation de projets agricoles dans des zones fortement soumises à la pression urbaine. Autre exemple, le développement important des AMAP⁸ et la création, à l'initiative d'agriculteurs, de nombreux points de vente de produits fermiers. Les fondements de ces initiatives sont certes différents ; cependant, les unes comme les autres tissent des liens entre agriculteurs et consommateurs. Elles ré-ancrent l'activité agricole dans un territoire. Elles semblent de nature à faire avancer l'idée d'une gestion raisonnée des espaces agricoles.

Identifier le périurbain comme un champ de politiques publiques

Le transfert de compétences vers le local ouvre la porte à des initiatives nouvelles. Il permet une conduite de l'action publique par un système de négociation permanente. En devenant à la place de l'Etat, autorités administratives de décision et responsables des actes réglementaires à portée individuelle ou collective, les élus locaux sont porteurs de projets territoriaux ; cependant, ils assument avec plus ou moins de réticences et de difficultés ces nouvelles formes de responsabilité. Finalement, bien que les élus locaux aient un poids plus important dans l'aménagement, la question de l'appropriation de « la valeur ajoutée territoriale » est laissée sans réponse (Magnaghi, 2003) ou avec des réponses partielles. Ainsi, la démultiplication de l'intérêt général dans les choix locaux afin de créer un intérêt général local qui deviendrait une entité hybride, est confiée à des procédures ponctuelles de débat et de négociation. Et, la structuration des relations entre acteurs ne résulte que d'efforts ambitieux et velléitaires pour en élaborer les règles (Gaudin, 2002). Elle n'est ni assistée, ni validée par des dispositifs institutionnels alors qu'une scène de co-construction, traductrice du phénomène d'étalement urbain comme un champ de politiques publiques et d'une volonté politique commune (Vanier, 2008) permettrait de concevoir une approche plus coordonnée, voire plus solidaire entre les différents espaces et entre les différentes activités (Serrano [dir.], 2007).

Cette absence reflète une indécision voire le choix de laisser en l'état la cohabitation « *ville compacte* » et « *ville diffuse* ». Ce vide s'oppose au mot d'ordre, -repris lors du Grenelle de l'Environnement-, de lutter contre l'étalement urbain (Desjardins, 2008). Il est un obstacle pour penser les espaces périurbains à l'aune de leurs spécificités et de leurs acteurs et pour réfléchir

⁷ <http://www.terredeliens.org>

⁸ Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne

la contribution de l'activité agricole dans une perspective de durabilité de la ville (Serrano [dir.], 2007).

Références bibliographiques

Comby J. (1990). L'impossible propriété absolue. In : *Un droit inviolable et sacré*, ADEF, <http://www.comby-foncier.com/>

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

Coulomb P. (1999b). De la terre à l'Etat. Droit de propriété, théories économiques, politiques foncières. In : Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, Jouve A.-M. et Bouderbala N. [éditeurs], *Cahiers Options Méditerranéennes*, vol. 36, pp. 13-40.

Devos P. et Napoléone C. (2008). Pourquoi protéger les terres agricoles. In : *Études foncières*, n°133, mai-juin 2008, 33-35.

Elloumi M. et Jouve A.-M. (2003). Introduction générale. In : *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations* (M. Elloumi, A.-M. Jouve, éd.), Karthala-CIHEAM, Paris, 11-35.

Gaudin J.-P. (2002). Pourquoi la gouvernance ? Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, 138 pages.

Gauvrit L. et Mora O. (2009). Les (nouvelles) ruralités en débat : une étude prospective de l'INRA et quelques controverses, *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, 57, 5-22.

Geniaux G. et Napoléone C. (2007). La construction anticipée des terres agricoles. In : *Études foncières*, n°126, avril 2007, 12-14.

Jouve A.-M. et Vianey G. (2009). Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain. Communication aux 3èmes journées de recherches en sciences sociales. INRA, SFER, CIRAD - 09, 10 & 11 décembre –Montpellier, France (disponible en PDF sur CD-Rom).

Jouve A.-M. et Padilla M. (2007). Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : Comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? In *Cahiers Agricultures* Vol 16, n° 4, pp 311-317.

Jouve A.-M. et Vianey G. (2010, à paraître). La terre change de main. In : Habiter les campagnes. *Institutions et gens face au « bon usage » des ressources naturelles*. Papy F. et Mathieu N. [dir.]. Editions Quae

Jouve B. (2005). La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. In : *Revue française de science politique*, 55, 2, pp. 317-335.

Levesque R. (2006). Les terres agricoles : une ressource non renouvelable à protéger. In : *Études foncières*, n° 123, 20-21.

Levesque R., (2008). Pour une nouvelle politique foncière, *Déméter 2009, Economie et stratégies agricoles*, Tourcoing, 151-170.

Magnaghi A. (2000 [2003, pour la version française]). Le projet local. Architecture+Recherches/Mardaga, 123 pages.

Mancebo F. (2007). Le développement durable en question(s), *Cybergeo*, Épistémologie, histoire, Didactique, article 404. URL : <http://www.cybergeo.eu/index10913.html>

Raffestin C. (1980). Pour une géographie du pouvoir. LITEC, 249 p.

Ruegg J. (2008). Aménagement du territoire et question foncière : quelques points de repère. In *Urbanisme durable et enjeux fonciers*, Les Cahiers du développement urbain, *Urbia* 6, 9-26.

Serrano J. [dir.] (2007). Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle ; Programme interdisciplinaire urbain, développement durable. Critères, UMR 6173 – Université de Tours.

Serrano J., Vianey G. (2007). Les Zones Agricoles Protégées : figer de l'espace agricole pour un projet agricole ou organiser le territoire pour un projet urbain ? In : *Géographie, Espaces et Société* 9, pp. 419-438.

Vanier M. (2008). Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité. *Economica Anthropos* : 161 p.

ANNEXES

**Ecole –chercheurs « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »
Gabès du 16 au 20 novembre 2009**



Annexe 1

Programme de l'école-chercheurs de Gabès

(5jours, 26 participants)

21 novembre 2009.

Gouvernance foncière et spécificités méditerranéennes

3.5. Gouvernance publique et propriété privée des ressources naturelles (*Jacobs*)

1.2. L'évolution juridique du foncier agricole en Tunisie (*Moussa & Ferchichi*)

1.3. Gouvernance foncière et ressources naturelles en Méditerranée. Analyse institutionnelle comparée entre onze pays méditerranéens (*Elloumi*)

1.4. L'évolution historique de la question foncière dans les pays méditerranéens (*Jouve*)

22 novembre 2009.

Evaluation de l'impact des dynamiques des sociétés sur les ressources naturelles

2.1. Interaction entre l'action publique, les dynamiques des systèmes agricoles et leur gestion des ressources naturelles. Agronomie systémique. (*Pech & Thenail*)

2.2. Conflits d'espace et gouvernance foncière. Méthodologie d'approche (*Paoli & Melot*)

2.3. Analyse économique des relations entre gouvernance foncière et dynamique des ressources naturelles (*Napoléone*)

2.4. Systèmes d'information et observatoires du système foncier (*Sghaier*)

23-24-25 novembre 2009.

Les oasis sahariennes : Dynamique sociale et écologique

3.1. Les enjeux de l'agriculture oasienne dans le contexte du désengagement de l'État (*Ben Saad*)

3.2. Le territoire de Gabès comme bien commun (*Allain*)

3.2. Visite de l'oasis de Gabés (*Romdhane*)

3.4. *Travaux pratiques* : Modélisation et scénarios d'évolution du système de l'oasis de Gabès (*Paoli & Kato*)

Travail en ateliers :

- Foncier / Urbanisation
- Gestion de l'eau
- Politique agricole / Environnement

Ce travail de terrain a permis de produire un "**Plan d'action pour un développement durable des oasis de Gabès : PADOG**"

3.5. Restitutions par atelier et synthèse

Annexe 2**Liste des participants de l'école-chercheurs de Gabès**

Nom	Prénom	Organisme de rattachement	Corps	Pays	Unité de recherche
ABDELADHIM	Mohamed Arbi	Institut des Régions Arides de Médenine ,Tunisie	Recherche	Tunisie	Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales (LESOR/IRA)
ALLAIN	Sophie	INRA-SAD	Chargée de Recherche1 - HDR	France	UMR SAD-APT
AMIRI	Manel	Faculté des Sciences Juridiques, politiques et Sociales de Tunis 2	Mastère Droit de l'Environnement et d'aménagement des espaces	Tunisie	Master en droit de l'environnement
AY	Jean-Sauveur	INRA - SAE2	Doctorant	France	UMR CESAER 1041 Dijon
AYADI	Kalthoum	Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis 2	Corps Etatique	Tunisie	fscjpst - Mastère de Droit de l'Environnement
BARGUELLIL	Mohamed	Faculté des Sciences Juridi-ques, Politiques et Sociales de Tunis 2	Mastère Droit de l'environnement et d'aménagement des espaces	Tunisie	Master en droit de l'environnement
BECHIR	Riadh	Institut des regions arides Medenine Tunisie		Tunisie	Laboratoire LESOR IRA Medenine
BEKHOUCH	Mohamed	université	étudiant	Algérie	alimentation - département Zootechnie
BENDJABALLAH	Ouassila	Université Larbi Ben m'hidi Oum Bouaghi	Enseignante-Chercheur	Algérie	Institut de gestion et techniques urbaines
BEN ARFA	Yessine	Institut National D'Agronomie de Tunis (INAT)	doctorant	Tunisie	IRD - TUNISIE
BEN MERIEM	Sonia	IRD Tunis	Doctorante	Tunisie	UMR208
CAN	Serife Elif	U. d'Akdeniz. Fac. sciences économiques, sociales et politiques (ESPO). Dépt. d'Économie	doctorante	Turquie	Économie des ressources naturelles et de l'environnement
CLEMENT	Camille	INRA-SAD	doctorante	France	UMR Innovation
DELATTRE	Laurence	Unité Ecodéveloppement INRA Avignon - SAD	doctorante	France	Ecodéveloppement

DERKIMBA	Adeline	INRA-SAD	Ingénieur de Recherche	France	UR 45 - LRDE Corte
HAMIMECHE	Mohamed	IRD		Algérie	Patrimoine Locaux et Stratégies
HANZOUTI	Anis	Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis 2	Mastère Droit de l'environnement et d'aménagement des espaces	Tunisie	Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis 2
JARRIGE	Françoise	Montpellier Supagro - associée SAD	IGREF	France	UMR 0951 Innovation
KADHKADHI	Kaouther	Ecole doctorale: INAT ; laboratoire d'accueil : INRAT Tunis	doctorante	Tunisie	-
KATO	Yugi	INRA-SAD Corté	SIG Géomatique	France	UR045 LRDE
KHATTELI	Hatem	IRA Medenine	doctorant	Tunisie	
KIRAT	Thierry	CNRS	Directeur de recherche	France	Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales - IRISSO (UMR 7170 CNRS-Paris Dauphine)
LOUPPE	Dominique	Cirad	Chercheur	France	Direction département Environnement et Société du Cirad
OUNALLI	Nadia	Institut des Régions Arides Médenine Tunisie	Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques	Tunisie	Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales
PHAM	Hai Vu	INRA-SAD	doctorant	France	UMR SADAPT - Paris
SANTUCCI	Pierre	INRA-SAD Corté	Ingénieur de Recherche	France	UR045 LRDE

Annexe 3**Liste des intervenants de l'école-chercheurs de Gabès**

Nom	Prénom	Organisme de rattachement	Pays	Unité de recherche	Discipline
BEN SAAD	Abdallah	Institut des Régions Arides	Tunisie	LESOR	Géographie rurale
ELLOUMI	Mohamed	INRAT	Tunisie	Laboratoire d'Economie Rurale	Economie rurale
FERCHICHI	Wahid	Université de Tunis	Tunisie	Faculté de droit	Droit
JACOBS	Harvey	University of Wisconsin-Madison	USA	Department of Urban and Regional Planning	Public economy
JOUVE	Anne-Marie	CIHEAM/IAMM	France	UMR MOÏSA	ingénieur agronome économie rurale
MELOT	Romain	INRA - SAD	France	SADAPT	sociologie
MOUSSA	Fadhel	Université de Tunis	Tunisie	Faculté de droit	Droit
NAPOLEONE	Claude	INRA - SAD	France	Ecodéveloppement	Economie
PAOLI	Jean-Christophe	INRA - SAD	France	LRDE Corte	Economie
PECH	Michel	INRA - SAE2	France	UMR 1302 SMART Rennes	Droit rural et économie
SGHAIER	Mongi	Institut des Régions Arides	Tunisie	LESOR	Economie
THENAIL	Claudine	INRA - SAD	France	SAD-Paysage	Agronomie
PAULEAU	Joëlle	INRA - SAD	France	Ecodéveloppement	Gestion, Accueil et Logistique

**Cours spécialisé « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »
Tataouine du 21 au 25 novembre 2009**



Annexe 4

Programme du cours spécialisé

(5 jours, 19 participants)

21 novembre 2009

Dynamiques foncières et des ressources naturelles

1.1. Les évolutions du foncier et des ressources naturelles depuis cinquante ans. Les grandes questions. Tensions sur les ressources en Méditerranée (*Jouve & Elloumi*)

1.2. Gestion des terres collectives au Maghreb. Impacts socio-environnementaux de la privatisation. (*Bourbouze & Ben Saad*)

22 novembre 2009

Visite de terrain - Parcours et petit périmètre public irrigué (PPI de Bir Amir)

23 novembre 2009

Outils socio-économiques d'analyse des usages des ressources

3.1. Historique de la rente foncière (*Bessaoud*)

3.2. Lecture de l'espace maghrébin dans une perspective synchronique (*Marouf*)

Exposés des stagiaires sur leur propre expérience

3.2. Programme MEDA. Projet de développement rural participatif dans le Moyen Atlas central de la province de Khénifra (Maroc) (*Bel Mokthar*).

3.3. Gestion intégrée des parcours du Moyen Atlas (Timhadite, Maroc) (*Fatni*)

3.4. Projet d'aménagement de parcours steppiques algériens (commune de Haj El Mechri) (*Bouchareb*)

3.5. Changements institutionnels, développement rural et gestion durable des ressources naturelles : cas des parcours collectifs du Sud tunisien (*Kadhdhadi*)

3.6. Gestion des parcours collectifs du Sud-Est tunisien. Le projet PRODESUD (*Raggad*)

24 novembre 2009

Stratégies foncières, pratiques sociales, conflits, règles d'utilisation des espaces

4.1. Exploitation et statuts des ressources naturelles. Stratégies d'accès, ententes et conflits (*Chiche*)

4.2. Conflits d'espace et gouvernance foncière (*Paoli & Melot*)

Exposés des stagiaires sur leur propre expérience

4.3. Gestion des conflits d'usage des ressources arganières (Souss, Maroc) (*Chamich*)

4.4. L'eau d'irrigation au Maroc : entre pratiques et action publique (*Kadiri*)

4.5. Étude de cas sur les conflits dans le secteur agricole privé de l'Etat en Algérie (*Bouchaib*)

4.6. Autochtones et nouveaux résidents dans la plaine agricole périurbaine de Corinthe (Grèce). Représentations sociales, pratiques et nouveaux enjeux dans l'espace rural (*Anthopoulou*)

4.7. Les zones agricoles protégées en France : faire de l'espace agricole une ressource territoriale ? (*Vianey*)

25 novembre 2009

Instruments de contrôle, échelles d'intervention, observatoires

5.1. Les observatoires (*Sghaier*)

5.2. Conclusions générales, discussion et évaluation

Annexe 5

Liste des participants du cours spécialisé de Tataouine

	Nom Prénom	Pays	Formation Fonction
1	ANTHOPOULOU Théodosia	Grèce	Pr. assistante Fac. Athènes
2	ABDELADHIM Mohamed Arbi	Tunisie	Technicien IRA Médenine
3	BEL MOKHTAR Siham	Maroc	Ministère Agriculture Rabat
4	BOUAICHA Ali	Tunisie	PRODESUD Tataouine
5	BOUCHAIB Faouzi	Algérie	Maître assistant Univ. Blida
6	BOUCHAREB Brahim	Algérie	Magister INA Alger
7	CHAMICH Mohamed	Maroc	Assistant Labo ESSOR Toulouse
8	CHARIKH Hassina	Algérie	Ministère Agriculture et Dév. Rural Alger
9	EL MOKH Fathia	Tunisie	IRA de Médenine
10	ESSAADI Samia	Tunisie	Doctorante Lausanne (<i>Jaubert</i>)
11	FATNI Abderrahmane	Maroc	DPA service des végétaux Ifrane
12	JARRAY Amor	Tunisie	PRODESUD Tataouine
13	KADHKADHI Kaouther	Tunisie	Doctorante INAT Tunis (<i>Elloumi</i>)
14	KADIRI Zakaria	Maroc	Doctorant Univ. Aix en Provence
15	LABIADH Ines	Tunisie	M2 IDTR Montpellier
16	NASSER Tarek	Liban	M2 ingénierie & projets Montpellier
17	RAGGAD Nasr	Tunisie	INRAT Tunis
18	OUNALLI Nihaya	Tunisie	Chercheur IRA Médenine (<i>Sghaier</i>)
19	VIANEY Gisèle	France	Experte géographe

Annexe 6

Liste des intervenants du cours spécialisé de Tataouine

CIHEAM-IAMM

Omar BESSAOUD

Anne-Marie JOUVE

Alain BOURBOUZE

Jean-Paul PELLISSIER

Disciplines

Économie

Agronomie-économie rurale

Zootéchnie-pastoralisme

Vétérinaire

Intervenants tunisiens

Mohamed ELLOUMI (INRAT)

Mongi SGHAIER (IRA)

Abdallah BEN SAAD (IRA)

Agronomie-économie rurale

Économie

Économie

Autres intervenants

Nadir MAROUF (U. Amiens)

Jeanne CHICHE (IAVHII, Rabat)

Jean-Christophe PAOLI (INRA Corte)

Claude NAPOLEONE (INRA Avignon)

Droit-Anthropologie

Géographie

Agronomie-économie rurale

Économie