

Foncimed

La gouvernance des régimes fonciers ruraux autour de la Méditerranée

Il y a six mois se tenait à l'Institut polytechnique de Bragança (Portugal) le séminaire annuel du réseau Foncimed¹ un réseau de chercheurs et de praticiens du foncier rural méditerranéen. Le thème : « la gouvernance responsable des régimes fonciers ».

Dans la conférence introductive, Thierry Kirat² met en évidence les liens entre la conflictualité, ses facettes (ordinaires ou plus profondes) et la sécurité foncière. Pointant le fait que l'insécurité foncière est à l'origine de troubles, de refus d'investir, il invite à des comparaisons entre le Nord et le Sud et leurs institutions de gouvernance foncière. Par croisement des variables, les approches méthodologiques qu'il suggère pour lire les conflits intérieurs et fonciers, les politiques publiques et la diversité des régimes fonciers seraient un moyen de proposer une formalisation des droits susceptibles de surmonter l'insécurité foncière et rendre plus efficace les politiques foncières.

Issues des différentes disciplines des sciences humaines et sociales, les communications présentées provenaient de sept pays : Algérie, Grèce, France, Maroc, Portugal, Italie et Tunisie.

Gouvernance des territoires indivis et à statut incertain

S'intéressant aux terres domaniales tunisiennes Mohamed Elloumi et Abdallah Ben Saad³, ancrent leur propos dans le temps long de la colonisation, qui en superposant de nouveaux droits aux anciens, a permis l'accaparement de terres et l'instauration d'une dualité qui sera utilisée par l'État colonial puis par l'État tunisien indépendant. Imprimés dans les mémoires, les conflits

ont ressurgi depuis près de 15 ans, dans le contexte de désengagement de l'État et de montée des revendications. Dans les oasis du sud, le débat sur le devenir des anciennes terres des communautés tribales, accaparées par les colons durant le protectorat puis saisies autoritairement par l'État à l'indépendance pour créer des coopératives, porte sur le mode de gestion des terres, par l'État ou par des structures collectives, notamment pour les parcours d'élevage.

En Algérie⁴, une étude comparative des modes de gestion des parcours steppiques, met en évidence les avantages d'une gestion collective dans le cadre de communautés villageoises, tandis que les appropriations privées informelles se développent. Dans un territoire marqué par un risque d'accélération de la désertification, les espaces administrés par ces communautés se caractérisent par une diversification des productions qui optimise l'usage de l'eau (en ralentissant la dégradation des terres) et pérennise les revenus des éleveurs en diminuant la pression sur les parcours.

Silvia Nobre⁵ puis Orlando Rodrigues⁶ portent leur regard sur les terres communes et leur gestion. Au Portugal, des sur- →

¹ Co-animé par le Ciheam-Iamm et l'INRA-SAD.

Stavriani Koutsous

Institut technologique de Thessalonique, Grèce

Romain Melot

INRA-SAD

Jean-Christophe Paoli

INRA-SAD

Mélanie Requier-Desjardins

Ciheam-Iamm

Orlando Rodrigues

Institut polytechnique de Bragança, Portugal

Gisèle Vianey

Chercheur associée université de Tours

² « Enjeux pour la gouvernance foncière en Méditerranée : sécurité foncière et conflictualité ».

³ « Les terres domaniales tunisiennes entre l'efficacité économique et les revendications sociales ».

⁴ Souhila Fodil et Mélanie Requier-Desjardins, « Modes d'exploitation des parcours steppiques et systèmes de localisation du capital fourrager. Cas des communes d'El-Gueddid et Zaafrane (Wilaya de Djelfa) ».

⁵ « Terrains communaux à Tras-os-Montes : de la production forestière à la valorisation des ressources naturelles et du paysage ».

⁶ « Ressources forestières et biens communs. La propriété en commun n'est-elle plus efficiente ? »

→ faces importantes de terres communales (évaluées à 500 000 ha), subsistent dans les régions rurales du nord et du centre. Les *baldios* (communs) faisaient, jusqu'à la fin des années cinquante, l'objet d'usages variés : bois de chauffe, pâturages, compléments maraîchers pour les petits exploitants. Sous la dictature de Salazar, l'État a créé autoritairement, sur ces terres considérées improductives, des plantations forestières qui ont rencontré une vive opposition locale. Après la Révolution des œillets, les *baldios*, devenus un symbole politique, ont alors été restitués aux municipalités. Depuis, ils sont régis par des institutions locales. L'étude des usages de ces communs, montre leur rôle d'appoint (pâturages, bois de chauffe) et l'utilisation des quelques profits dégagés pour le financement d'équipements communaux. Les problèmes persistants de gestion de ces communs, n'en restreint pas l'intérêt.

En Grèce⁷, l'héritage ottoman fait que les municipalités conservent un contrôle sur les terres de pâturage, notamment le surplus non utilisé pour la transhumance ; elles peuvent s'opposer à la mise en location des terres communales aux éleveurs. La gestion communale des parcours donne lieu à des conflits importants. Les régions d'élevage sont confrontées à des problèmes aigus induits par un mouvement de substitution consécutif à l'augmentation importante du cheptel bovin ; cet élevage non traditionnel, stimulé par la politique agricole commune, suscite des résistances face à la perspective d'une marginalisation de l'élevage ovin historiquement dominant (pression sur la ressource en eau, pénurie de lait de brebis pour la production fromagère locale en indication protégée).

Les études montrent que la gestion collective des terres agricoles, forestières ou pastorales peut contribuer à une gouvernance responsable des territoires ruraux, comme c'est le cas de nombreux espaces méditerranéens où les activités extensives sont pratiquées sur des agro-écosystèmes fragiles. Le déficit des recherches empiriques sur ces questions montre toutefois la nécessité d'approfondir un cadre d'analyse comparée.

Zones sous pression urbanistique et grands projets

⁷ Ragkos Athanasios, Koutsou Stravriani, Karassiou Maria, Lagka Vasiliki, "Land access and transhumance in Greece : economic aspects and social conflicts".

À partir de l'étude de 16 accords départementaux, dont 10 accords spécialisés, liés à un grand projet, Romain Melot⁸ analyse la procédure d'expropriation et le cadre de négociation en France. Les critères retenus résultent de la négociation associant l'administration fiscale aux représentants de la profession agricole (syndicats et chambre consulaire). L'analyse révèle une standardisation des méthodes d'évaluation destinées à donner une valeur au préjudice lié à la perte de revenu agricole induit par l'expropriation. Cette construction négociée des préjudices reste dépendante des rapports de force entre syndicats agricoles et administration et laisse de côté l'approche individualisée et les litiges individuels.

Trois communications s'intéressent à l'Algérie où les pouvoirs publics sont devant un dilemme : celui de préserver les terres agricoles pour assurer la sécurité alimentaire, et celui de mener en parallèle les programmes de développement, notamment ceux d'utilité publique. Alors qu'une communication⁹ montre que les instruments mis en place par l'État visent à répondre à ces deux objectifs et propose une assiette foncière tenant notamment compte de la viabilité économique de l'exploitation agricole, de la proximité immédiate du secteur urbanisable, Abdelmalek Ahmed Ali¹⁰ dans sa présentation de la législation algérienne sur la protection des terres agricoles montre que les contraintes de protection des terres n'empêchent pas leur consommation effrénée. Il suggère l'adoption d'une loi plus rigoureuse pour asseoir la sécurité alimentaire du pays. De son côté en s'appuyant sur une compréhension des mécanismes de surconsommation des terres agricoles dans la région de Skikda, Ahmed Bousmaha¹¹ montre que si la question foncière est une préoccupation permanente des pouvoirs publics (sept réformes en cinquante ans), l'agriculture reste ignorée dans les projections effrénées d'urbanisme focalisées autour des besoins urbains. Ses propos nuancés sur les effets de la loi l'amène à préconiser que soit créé un organisme indépendant relevant des

⁸ « Évictions agricoles et opérations d'aménagement en France : recherche de compromis locaux entre indemnisation et compensation ».

⁹ Khalida Abdiche, Fatiha-Lila Baouche : « L'urbanisation des terres agricoles en Algérie ».

¹⁰ « Le dispositif de protection des terres agricoles en Algérie ».

¹¹ « Gouvernance des espaces agricoles périurbains en Algérie. Défis et stratégies des acteurs. Cas de Skikda et sa région ».

plus hautes autorités du pays et servant de rempart contre la boulimie foncière, et que soit interdite sur les terres agricoles, toute construction à usage non agricole.

Dans l'oasis du grand Gabès, menacé par la pollution industrielle suite à l'installation des groupes industriels chimiques au début des années 1970 et par l'étalement urbain consécutivement à l'application du Programme d'ajustement structurel (PAS) de 1986, les enquêtes structures et socio-foncières ont permis de construire une typologie de l'abandon et une typologie des exploitants. De cette étude¹² ressort la nécessité de (1) de mettre fin à l'émiettement de l'exploitation, (2) d'appliquer strictement la loi interdisant la construction dans l'oasis (3) de créer un Office national des oasis, structure pouvant préserver et développer les espaces oasiens.

Questionnant la perception que les éleveurs sardes et corses portent sur le feu pastoral et son interdiction, ainsi que les conséquences sur leur activité, Pauline Vilain-Carlotti¹³ montre que nombreux sont les éleveurs qui considèrent que le territoire a perdu une grande partie de sa vocation pastorale au profit du développement résidentiel et touristique. En réponse, les éleveurs tentent de changer leur image d'incendiaires responsables de la disparition des espaces boisés pour se faire les « gardiens » des paysages. Afin de faire valoir des pratiques et des modes de gestion des territoires, les éleveurs optent pour des stratégies différenciées.

Dans la zone Natura 2000 du lac de Karla en Grèce, les auteurs¹⁴ localisent les terres agricoles sous pression ; ils proposent des solutions via des modèles de prise de décision. La méthodologie comprend quatre étapes : le recueil des points de vue des communautés locales et des agences publiques via entretiens et questionnaires, la collecte de données qualitatives et quantitatives afin de spatialiser la vulnérabilité, la réalisation d'un modèle spatialisé multicritères et SIG et l'élaboration de scénario. Il en ressort

¹² Abdallah Ben Saad, Mohamed Elloumi, Jean Christophe Paoli : « Déprise agricole, pression urbaine sur le foncier agricole et paupérisation des oasiens. Cas des oasis du grand Gabès, Sud tunisien ».

¹³ « De l'"horto-pastoralisme" aux "jardiniers du paysage" : stratégies territoriales des éleveurs corses et sardes ».

¹⁴ Chrysafo-Anna Chatzipetrou et Claude Napoléone : "Good governance of land use in Natura 2000 area in central Greece: a GIS-based multi-criteria analysis with AHP and cost-benefit analysis".

qu'une moindre technocratie, que l'application des lois, que la régulation du fonctionnement des marchés, que la coopération des secteurs publics et privés, et que des politiques et pratiques durables d'utilisation des terres sont nécessaires pour surmonter les problèmes et modifier les normes de la propriété foncière.

Dans toutes ces régions où la place des agriculteurs décline en raison de l'évolution des conditions économiques et de la multiplication des activités porteuses d'enjeux économiques, la préservation des terres agricoles est difficile. Une bonne législation n'est pas suffisante et qu'il faut la faire vivre dans un processus de négociation entre acteurs. Dans ce processus, l'organisation des agriculteurs est déterminante pour peser et se défendre.

Gouvernance sociale et responsable des conflits sociaux et environnementaux

À partir de l'exemple de la France, Claire Pellegrin *et al.*¹⁵ interrogent la réconciliation de la protection de l'environnement et de la production alimentaire, pays où le foncier agricole fait trop souvent les frais de la mise en œuvre d'outils de protection de la biodiversité comme la compensation. Alors que les investisseurs s'installent sur des terres agricoles pour mener leurs projets, ils mobilisent les outils pour mettre en place des mesures de compensation exigées par la réglementation. Simultanément, les agriculteurs rencontrent des difficultés croissantes pour l'accès au foncier, très coûteux en même temps qu'ils sont peu intégrés dans le processus de compensation. Alors que les pouvoirs publics sont favorables à la maîtrise foncière par l'achat, des structures associatives ont tendance à proposer aux agriculteurs une maîtrise foncière par contractualisation, par exemple sur 5 ans. Ce dispositif foncier pourrait être utilisé dans le cadre d'une compensation pensée pour la biodiversité ordinaire largement entretenue par l'agriculture.

Dans la steppe algérienne¹⁶ soumise à un mouvement d'appropriation privative

¹⁵ Claire Pellegrin, Claude Napoléone, Rodolphe Sabatier, « *Reconcile food production and biodiversity protection at the regional scale* ».

¹⁶ Mohamed Kanoun, Johann Huguénin, Hacène Ikhlef, Amel Meguellati-Kanoun : « Flexibilités développées par les agro-pasteurs pour accéder au foncier dans un contexte d'incertitudes. Cas de la communauté des Ouled MHani (El-Guedid-Djefja) ».

des terres pastorales converties en espaces agricoles, ainsi qu'à une variabilité climatique croissante qui pèse sur la disponibilité fourragère, l'approche des moyens d'existence permet de comprendre les stratégies actuelles d'adaptation des éleveurs confrontés à ces nouvelles contraintes pour la mobilité des troupeaux. Les déplacements et l'accès aux terres, à l'intérieur comme à l'extérieur de la commune d'origine des éleveurs, sont permis par des arrangements – ou contrats d'accès informel aux terres – entre les acteurs. Les différentes formes de mobilités, expression de l'adaptation aux variations climatiques et foncières sont rapportées aux différents types de capitaux mobilisés par les éleveurs. La mobilité des animaux reste une réponse appropriée à la variabilité climatique malgré la privatisation de facto des terres steppiques.

Au Maroc¹⁷, la révision en 2005 de la loi agraire sur la redistribution de terres a de profonds impacts sociaux. La stratégie nationale de développement agricole promet une libéralisation du secteur ; ainsi la loi cherche à limiter le morcellement des terres pour favoriser l'investissement et l'innovation dans l'agriculture. Cette loi conduit souvent au transfert du foncier à d'autres propriétaires que ceux de la famille initiale, – souvent des investisseurs – surtout dans les zones proches des villes ; de plus, chaque héritier pouvant faire acte de candidature de façon individuelle pour devenir le bénéficiaire exclusif des terres lors de la succession, les situations de conflits familiaux ont tendance à se multiplier. La simplification de certaines procédures paraît nécessaire, ainsi qu'une évaluation des effets de cette loi sur la préservation des espaces agricoles et sur la petite l'agriculture familiale.

Au Portugal¹⁸, les usages des *baldios* font l'objet de règles d'usage souvent anciennes mais qui ne correspondent plus nécessairement aux activités actuelles ; par exemple, l'élevage, la pâture et la collecte de fourrage ont été abandonnés sur certains *baldios* depuis plus d'une génération, soit que les villages soient devenus le lieu de résidence de populations d'origine urbaine, soit que les modes d'élevage aient évolué dans le sens

¹⁷ Aïssam Zine Dine, « Le secteur de la réforme agraire au Maroc : de la redistribution conditionnée de la terre à la restructuration de son mode d'attribution ».

¹⁸ Paula Cabo, Alda Matos, Maria Isabel Ribeiro, Antonio Fernandes, « *Two decades of organic farming in Portugal* ».

d'une intensification. Des projets d'énergie renouvelable (éoliens) ont pu être installés sur ces espaces au profit des communes. Les agriculteurs continuent de déclarer ces surfaces utilisées par leur bétail afin d'obtenir des aides de la PAC sur les systèmes extensifs. Dans certaines situations, ces déclarations se faisant sans concertation préalable et de façon individuelle, des conflits entre éleveurs naissent, car la surface du *baldio* ne peut être déclarée qu'une seule fois : en cause, l'accès aux aides de l'UE et un défaut de gouvernance sur l'organisation des demandes d'aides concernant les ressources communes.

Toutefois, la privatisation des terres communes en terres peut se réaliser sans conflits fonciers, voire sans exclusion sociale majeure. En Sardaigne¹⁹, au début des années 1970, le dernier bond en avant de la production de brebis laitières est lié à une politique publique de soutien à l'élevage basé sur le changement foncier : le statut majeur des terres pastorales, le fermage, est abandonné au profit du faire valoir direct, ce dernier est alors encouragé par des aides à l'achat conditionnées par la propriété du cheptel. Les éleveurs sans terres ont bénéficié de cette politique et il n'y a pas eu de concentration foncière. On constate une hausse générale du niveau de vie, laquelle contribue à la paix sociale sur l'île. Seuls les salariés non propriétaires de brebis ont été exclus de la transformation foncière car ils n'ont pas eu accès aux prêts bancaires.

Les expériences rapportées lors de cette dernière session sont contrastées ; en commun elles montrent que la situation des terres communes reste mal prise en compte par la gouvernance du foncier et la gouvernance agricole à toutes les échelles, du territoire jusqu'à l'échelle régionale, comme à l'échelle européenne. Toutefois, il apparaît possible de concilier des changements du foncier agricole pour un meilleur développement, avec la justice sociale, et un respect de l'environnement.

De façon générale, les études reliant l'action publique multi-échelles aux évolutions des usages, aux arrangements et aux relations sociales entre acteurs privés offrent des pistes intéressantes pour le développement économique et la régulation foncière. ■

¹⁹ Jean-Christophe Paoli, « Politiques et dynamiques pastorales : retour sur l'application de la loi italienne des fermages en Sardaigne ».