

## Les pâturages collectifs dans l’oeil du législateur tunisien

Laabar M., Sghaier Mo.

in

Capone R. (ed.), Bottalico F. (ed.), El Bilali H. (ed.), Ottomano Palmisano G. (ed.), Cardone G. (ed.), Acquafredda A. (ed.)  
Pastoralism and sustainable development: proceedings

Bari : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens ; n. 126

2021

pages 251-257

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=00008189>

To cite this article / Pour citer cet article

AUTHA. **Les pâturages collectifs dans l’oeil du législateur tunisien.** In : Capone R. (ed.), Bottalico F. (ed.), El Bilali H. (ed.), Ottomano Palmisano G. (ed.), Cardone G. (ed.), Acquafredda A. (ed.). *Pastoralism and sustainable development: proceedings*. Bari : CIHEAM, 2021. p.251-257 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens ; n. 126)



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

# Les pâturages collectifs dans l'œil du législateur tunisien

Mabrouk Laâbar\*, Mongi Sghaier

Laboratoire d'Economie et Sociétés Rurales (LESOR)  
Institut des Régions Arides (IRA), Université de Gabès, Tunisie  
\*e-mail: laabar01@gmail.com

---

**Résumé.** La présente communication analyse le cadre institutionnel et juridique des parcours collectifs en Tunisie concentrés actuellement dans le sud du pays et dont la superficie totale couvre 1,5 millions d'ha. Cette analyse s'appuie en grande partie sur un passage en revue des dispositions juridiques adoptées jusqu'à présent au sujet de la gouvernance et de la sécurisation foncière de ces espaces pastoraux. Parmi ces dispositions, la récente modification du statut juridique des terres collectives opérée par la loi n°2016-69 du 10/08/2016. Le travail évoque également la nécessité d'une réflexion approfondie autour des composantes du tissu institutionnel interférant dans la gouvernance de ces parcours.

**Mots-clés.** cadre institutionnel et juridique, gouvernance, tenure foncière, parcours collectifs, Tunisie.

## **Collective rangelands as perceived by Tunisian law**

**Abstract.** *This paper analyses the institutional and legal framework of collective rangelands located in southern Tunisia and whose total area covers 1.5 million ha. Such an analysis, which will be guided in large part by a review of legal provisions adopted so far concerning management and land tenure security issues of collective rangelands including those recently set out by the law n°2016-69 dated 10/08/2016, reveals the need for an in-depth reflection about the institutional framework for the management of these pastures.*

**Keywords.** *institutional framework, legal framework, land tenure, collective rangelands, Tunisia.*

---

## I - Introduction

Inédite, la loi du 10/8/2016 envisage la privatisation totale des terres collectives du centre sud tunisien à l'horizon de l'année 2022, à l'exception des terres à vocation pastorale qui garderont leur statut collectif et continueront d'être gérées collectivement.

Est-ce une reconnaissance de l'importance socio-économique et environnementale de ces pâturages qui n'ont cessé de se replier au cours de ces dernières décennies vers la région du sud, ou est-ce tout simplement une « manœuvre juridique » pour stimuler davantage le rythme de leur partage et contribuer au développement des régions concernées et classées?

Quoi qu'il en soit, et en admettant que le « verdict » prononcé par cette loi de 2016 se tiendra valide dans les années à venir, il sera utile dans le cadre de cette communication de procéder à une analyse rétrospective du cadre institutionnel et juridique régissant les parcours collectifs en Tunisie. La rétrospective proposée sera entamée par une lecture sommaire de l'évolution contemporaine des terres collectives, avant de passer par la suite à la discussion de la portée et surtout des limites des prescriptions juridiques et institutionnelles prévues dans les textes de lois en vigueur en vue d'assurer la bonne gouvernance et de la sécurisation foncière de ces espaces pastoraux plus que jamais fragilisées par le surpâturage, l'extension des cultures arboricoles et les longues périodes de sécheresse climatique.

## **II - L'histoire des parcours collectifs du centre sud tunisien racontée par des textes de lois**

La lecture rétrospective des composantes du corpus législatif tunisien afférent aux terres collectives de la région du centre sud du pays permet de distinguer trois périodes historiques rassemblant chacune un nombre considérable des faits saillants.

### **3.11 L'époque précoloniale (XIe - XIXe siècles): des lois implicites qui imposent le respect**

Depuis l'arrivée sur scène des premières tribus arabes au cours du XI<sup>e</sup> siècle et jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, le nomadisme pastoral constituait le mode de peuplement dominant dans toute la région du centre et du sud de la Tunisie. Les vastes steppes exploitées à l'époque par les communautés d'éleveurs nomades appartenaient dans l'indivision à des tribus ou à des confédérations des tribus (Abaab, 1994). Au niveau de chaque tribu, un « *cheikh* » (chef de tribu) est désigné parmi les notables pour gérer certaines affaires internes, telle que la résolution des conflits sur le foncier et sur les points d'eau, et également pour défendre les intérêts de la tribu à l'extérieur. Les *cheikhs*, faisant partie d'une même confédération des tribus, se réunissaient à l'intérieur d'une assemblée, « *miaad* », qui assurait notamment la répartition des terres de labour et des pâturages ainsi que l'arbitrage des conflits survenant entre les différentes tribus autour de l'exploitation des ressources pastorales (AbdelKebir, 2003).

### **3.12 L'époque coloniale (1881-1956) : l'ère de toutes les fictions juridiques**

Suite à son arrivée en 1881, la colonisation française s'est vite tournée vers la question de délimitation des terres tribales afin d'avoir la main mise sur tout le territoire de la Tunisie (Abaab, 1994). Cette délimitation s'articulait légalement sur la fiction juridique de « terres collectives » désignant les terres tribales de Centre-Sud du pays et introduite dans par un décret beylical du 14/1/1901.

Les travaux de délimitation initiés par le décret beylical précité donnaient lieu à un long débat opposant d'un côté, l'inspecteur des domaines l'époque (DECHAVIHN) qui sollicitait l'administration coloniale à s'emparer des dites terres en déclarant leur domanialité, et de l'autre côté le président du tribunal mixte (DUMAS) réclamant d'attribuer le droit de propriété de ces terres aux tribus locales (Abaab, 1994). À l'issue d'une longue hésitation, paraît-il, l'administration coloniale parvenait à une décision qui sera transcrite dans le décret beylical du 24/11/1918: « les tribus », une deuxième fiction juridique, bénéficieront sous la tutelle de l'Etat d'un droit de jouissance considérée comme un préalable à l'entame des opérations de partage de ces terres.

À ces deux premières fictions juridiques, les terres collectives et les tribus, venait d'être greffée une troisième par un décret beylical du 30/12/1935. Il s'agit de la « personnalité civile » attribuée à chacune de ces tribus et qui servira par la suite à la création des conseils de gestion qui vont prendre la relève des « *miaad* » en matière de gestion des terres tribales et d'arbitrage des conflits liés à leur exploitation (Abaab, 1994; Nasr et Bouhaouach, 1996).

### **3.13 L'époque postcoloniale (à partir de 1956) : la marche solennelle vers la privatisation des anciens parcours**

Sous l'effet conjoint d'une demande sociale inédite à l'appropriation individuelle des actifs fonciers agricoles et d'une politique publique convoitant la modernisation des anciens régimes

fonciers jugées « archaïques » et contre productifs (Bourbouze et al, 2009), la Tunisie s'est engagée dès les premiers jours de son indépendance en 1956 dans une série des réformes foncières orientées essentiellement vers l'accélération du rythme du partage des terres collectives du centre sud du pays. Il s'agit en premier lieu de deux premiers textes de lois de 1957 et 1959<sup>3</sup>, mais surtout la loi n°71-7 du 14/1/1971 venant modifier le régime foncier des terres collectives promulgué en 1964 et qui a nettement hissé la cadence des dites opérations de partage des anciens parcours collectifs (Bourbouze et al, 2009; Nasr et Bouhaouach, 1996).

A l'heure actuelle, le bilan de ces réformes foncières est nettement drastique. En effet, la superficie totale des terres collectives léguée par la colonisation française, estimée à 3 millions d'ha, est actuellement réduite à moitié (Nefzaoui et al, 2020). Quant aux superficies qui ont pu échapper jusqu'à présent à ce « fléau » de privatisation, elles devront passer encore une fois par l'épreuve épineuse annoncée par la loi n°2016-69 du 10/8/2016 allant même, cette fois, à prévenir l'intervention du tribunal immobilier pour achever les opérations de partage délaissées par les conseils de gestion au bout d'un délai de cinq ans de sa publication dans le journal officiel (à l'horizon de l'année 2022).

Par ailleurs, le dépouillement de ces mêmes lois fait apparaître plusieurs autres dispositions allant à l'encontre de la logique du partage en faisant prévaloir la sauvegarde, voire parfois l'amélioration, des parcours collectifs.

### **III - Sauvegarder les parcours collectifs d'aujourd'hui**

La régression progressive des normes et des institutions coutumières d'antan conjuguée à la fragilisation accrue de la situation des pasteurs et agropasteurs, induite en particulier par le partage massif des anciens parcours, nous amène à questionner la pertinence et surtout la validité des solutions juridiques et institutionnelles prescrites par les textes de lois en vigueur afin d'assurer la sécurisation foncière et la bonne gouvernance des parcours collectifs de nos jours qui sont concentrés actuellement dans le sud du pays.

#### **4.4 Sécurisation foncière de terres de parcours : des règles confuses, superposées et non contraignantes**

Au sens proposé par Le Roy (1996), *in* Lavigne Delville (2006), la sécurisation foncière correspond au « processus par lequel les droits sont affectés, validés et garantis en cas de contestation ». Appliquée sur les lois tunisiennes ayant trait aux terres collectives, cette grille de lecture permet de dégager essentiellement trois mécanismes légaux censés intervenir dans un processus pareil ciblant les terres de parcours. Il s'agit des dispositions juridiques relatives à la délimitation de ces pâturages, l'institution des principes légaux protecteurs d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité et la mise en place d'un dispositif juridique pour l'arbitrage des conflits fonciers.

##### **A. La délimitation des parcours collectifs**

Mystérieusement, c'est la loi n° 71-7 du 14/1/1971, à laquelle on doit le dopage des opérations de privatisation réalisées au cours des années soixante-dix et des années quatre-vingt, qui a assigné pour la première fois la tâche de la délimitation de terres dites « à vocation pastorale et destinées au pâturage » aux conseils de tutelle régionale. Mieux encore, la circulaire n°5 du 15/2/1971 du ministère de l'Agriculture relative aux modalités d'application de cette loi précise que les conseils de tutelle devront reconnaître ces terres comme étant: « les terres non irriguées ou à vocation arboricole et qui sont au dessous de l'isohyète 180 mm, à l'exception des bas fond ». Cette disposition, qui n'a pas été abrogée par les textes ultérieurs, a été récemment consolidée par la dernière loi de 2016 qui vient urger les conseils de tutelle

---

<sup>3</sup> Il s'agit de la loi n°57-16 du 28/9/1957 et de la loi n°59-83 du 21/7/1959 qui ont adapté les anciens textes relatifs aux terres collectives au contexte du pays suite à l'indépendance.

régionale à finaliser la délimitation des terres de parcours dans le délai bref de deux ans à partir de la date de sa publication.

Néanmoins, ni l'une ni l'autre des deux dispositions susmentionnées n'a été respectée par les différents conseils de tutelle régionale qui semblent céder pleinement de ce fait à une pression sociale réclamant plus du partage. Faut-il encore signaler que le dépassement du délai de deux ans mentionné dans la loi de 2016 n'a suscité jusqu'à présent aucune initiative législative sollicitant au moins pour la prolongation de ce délai<sup>4</sup>

La seule réussite en la matière, jusqu'à nouvel ordre, consiste à la soumission d'une superficie totale de 600.000 ha au régime forestier en application des dispositions du code forestier afin de favoriser une gestion rationnelle de ces terres appuyées sur des plans d'aménagements pastoraux élaborés par les conseils de gestion en collaboration avec les services techniques compétentes du ministère de l'Agriculture. Toutefois, ladite soumission n'a débouché réellement que sur trop peu de plans d'aménagement. De l'autre côté, il faut signaler également que ce chiffre de 600.000 ha a été révisé plusieurs fois à la baisse sous la pression de plusieurs collectivités réclamant un usage autre que le pâturage (Nefzaoui et al, 2020).

### ***B. L'institution des principes protecteurs***

Depuis la promulgation de la loi n°64-28 du 4/6/1964, les terres collectives sont identifiées comme étant des biens inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, ce qui est en mesure de dissuader, au moins théoriquement, toute tentative d'occupation illicite. La seule dérogation prévue par l'article 15 de cette même loi porte sur les terres acquises ou mises en valeur et localisées exclusivement dans la région du sud-est, à condition que les demandes de régularisation à leur sujet parviennent à l'administration dans un délai maximal de trois ans.

Cette tentative de régularisation, que nous trouvons assez fondée puisqu'elle visait uniquement les terres collectives qui ont été exclues des travaux de délimitation antérieures (en vertu du décret beylical du 14/1/1901), a été retenue encore une fois par la réforme de 2016, mais sans donner aucune précision à propos des sites visés par la présente dérogation et surtout concernant les délais d'acceptation des demandes de régularisation, ce qui est en mesure de vider les dits principes protecteurs de tout leur sens.

### ***C. La mise en place d'un dispositif d'arbitrage des conflits fonciers***

La version actuelle du régime foncier des terres collectives a gardé pour l'essentiel le même, ou presque, dispositif juridique d'arbitrage des conflits fonciers conçu lors de l'époque coloniale. Ces sont les conseils de gestion qui assurent l'arbitrage des conflits survenant à l'intérieur d'une même collectivité, alors que l'arbitrage entre collectivités revient aux conseils de tutelle régionale, voire les conseils de tutelle interrégionale pour le cas particulier d'un litige survenu dans plus d'un gouvernorat. Par ailleurs, Une innovation assez intéressante de la récente modification de 2016, qui porte sur l'assouplissement des procédures contentieuses, consiste à fixer d'un délai contraignant de trois mois devant les conseils de gestion et les conseils de tutelle régionale pour se prononcer au sujet des demandes d'arbitrage.

## **4.5 Cadre institutionnel de la gouvernance des parcours collectifs : des acteurs divers, des enjeux multifformes**

Le cadre institutionnel de la gouvernance des parcours collectifs en Tunisie regroupe un nombre considérable d'acteurs qui peuvent être répertoriés essentiellement selon leurs statuts et rôle: structures gouvernementales, administratives et/ou d'appui, organisations non gouvernementales, intervenants au niveau national, régional et local (Sghaier et al, 2020).

---

<sup>4</sup> La seule initiative juridique déposée à l'Assemblée des Représentants du Peuple jusqu'à la date du 15/6/2020 ne réclame que la prolongation du délai de cinq ans accordé par la loi n°2016-69 du 10/8/2016 aux conseils de gestion pour finaliser les opérations de privatisation.

Par principe de parcimonie et en guise d'une meilleure appréhension des interactions intervenant entre les acteurs que nous jugeons les plus influents sur la scène des parcours collectifs, nous ne retiendrons ici que les acteurs qui interviennent directement soit au niveau de l'exercice de gestion, à savoir les conseils de gestion et les groupements au développement agricole, soit au niveau de l'exercice de la tutelle administrative ou encore technique.

## **A. Les structures de gestion**

### **a] Les conseils de gestion**

À l'image de ses prédécesseurs, la dernière réforme de 2016 conserve la mission de gestion des parcours collectifs aux conseils de gestion. C'est ainsi que ces conseils, dont chacun est formé d'au moins six membres élus par les individus de la collectivité, ont la responsabilité de gérer les terres collectives aux noms des collectivités et réaménager les pâturages et entretenir les zones qui lui sont réservées.

Cependant, les constats des faits réalisés surtout par Ben Saad et al (2009) et Elloumi et al (2010) informent que ces conseils n'exercent aucun contrôle à l'accès de ces parcours, y compris ceux qui sont soumis au régime forestier, et n'ont apporté aucune solution pratique pour assurer l'exploitation durable de leurs ressources. Ben Saad et al (2009) avancent plusieurs raisons qui peuvent expliquer, en quelques sortes, l'inadaptation de ces structures à la tâche de gestion des parcours collectifs. Il s'agit notamment de la faible connectivité de ces conseils à leurs bases qui elle-même est imputable à la faible participation des ayants droit. Une autre raison consiste au manque des moyens financiers et même des locaux pour ces conseils, ce qui témoigne notamment de leur marginalisation par les autorités publiques qui semblent privilégier les nouvelles structures de gouvernance des parcours représentées par les groupements de développement agricole.

### **b] Les groupements de développement agricole (GDA)**

L'introduction des GDA, créés en vertu de la loi n°99-43 du 10/5/1999 et dirigés par des comités élus par les adhérents, dans la gestion des parcours collectifs est attribuable à la promulgation de la loi n°2004-24 du 15/3/2004, mais surtout à l'arrivée sur scène depuis l'année 2003 du Programme de Développement Agropastoral et Promotion des Initiatives Locales du Sud Est (PRODESUD). En effet, la promulgation de ladite loi de 2004 a permis de redéployer les GDA, rattachés auparavant à la gestion des ressources hydrauliques, vers la gestion de toutes les ressources naturelles de leurs territoires, ce qui correspond dans notre cas aux parcours collectifs. De l'autre côté, PRODESUD (2003-2020), un projet programme qui s'étalait sur une bonne partie du sud tunisien (tout le gouvernorat de Tataouine et la délégation de Douz du gouvernorat de Kébili), trouvait dans ces GDA la formule la mieux appropriée pour traduire ses programmes de développement durable, intégrant entre autres le développement des grands parcours, en actions. C'est ainsi que les GDA, grâce au soutien de PRODESUD, ont réussi à convaincre plusieurs collectivités de reprendre la pratique ancestrale de « *gdel* » (mise en repos) qui correspondait auparavant à la meilleure illustration d'une gestion coordonnée de ces espaces pastoraux (Elloumi et al, 2010).

Force est de constater à ce stade l'objection souvent déclarée de la part des conseils de gestion de partager leur compétence, qui émane d'ailleurs des lois spécifiques aux terres collectives, avec les GDA (Elloumi et al, 2010). De même, la clôture de PRODESUD (depuis la fin de l'année 2020) pourra vraisemblablement mettre en question la durabilité du modèle de gestion instauré par les GDA, surtout en l'absence d'un soutien financier permanent en provenance des autorités publiques.

## **B. Les structures de tutelle**

### **a] La tutelle administrative**

Cette tutelle est attribuée depuis la dernière réforme de 2016 aux gouverneurs et aux conseils de tutelle régionale, alors qu'elle s'étalait auparavant aux conseils de tutelle locale (au niveau de chaque délégation), ainsi qu'au ministère de domaines de l'Etat, ce qui dénote une volonté marquée vers plus de simplification de cette tutelle.

Les conseils de tutelle régionale, et dont les membres sont désignés par les gouverneurs, interviennent dans ce cadre notamment pour orienter l'activité des conseils de gestion et contrôler leur gestion administrative et financière, délimiter les terres de parcours et arbitrer les conflits fonciers entre les collectivités. Quant aux gouverneurs, ils interviennent en particulier pour organiser et valider les élections des membres des conseils de gestion, et également pour exercer le contrôle du fonctionnement administratif et financier des GDA.

### **b] La tutelle technique**

Pour l'instant, la seule forme prévue explicitement par la loi (le code forestier) concerne les parcours soumis au régime forestier qui demandent l'intervention du ministère de l'agriculture pour la mise au point des plans d'aménagement de ces parcours en concertation avec les conseils de gestion.

## **IV - Conclusion**

En guise de conclusion, nous pouvons souligner qu'en dépit de l'expérience assez riche du pays dans le domaine du développement de territoires pastoraux, le législateur tunisien tarde encore à identifier les outils juridiques et surtout institutionnels pouvant offrir des garanties certaines à la bonne gouvernance et à la sécurisation foncière des parcours collectifs, ce qui évoque l'ultime nécessité d'une réflexion approfondie autour des composantes du tissu institutionnel interférent dans la gouvernance de ces parcours.

## Références

- Abbab A. (1994).** *Dynamique des systèmes fonciers et leurs impacts sur la gestion des ressources naturelles en zones steppiques maghrébines*. Rapport de consultation pour le compte du Centre de Recherche pour le Développement international CANADA (CRDI) et communication au séminaire Impact des Systèmes Fonciers et des Modes de Propriété et d'Accès aux Ressources sur le Dégradation des Terres et la Désertification, Dakar, 7-9 mars 1994. 28 p.
- Abdelkebir A. (2003).** Les mutations socio-spatiales, et aspects anthropologiques en milieu aride: cas de la Jeffara tuniso-libyenne 1837-1956. Thèse de Doctorat, Université de Metz. 499 p.
- Ben Saad A., Abaab A., Bourbouze A., Elloumi M., Jouve A-M., Sghaier M. (2009).** La privatisation des terres collectives dans les régions arides tunisiennes : contraintes socio-économiques et impact sur l'environnement. Cas de la région de Tataouine, sud tunisien. Convention de recherche n° 8015/06/2007, IRA de Médenine/IRAM Paris. 152 p.
- Bourbouze A., Ben Saad A., Chiche J., Jaubert, R. (2009).** Sauvegarder les espaces collectifs et de parcours. In : CIHEAM éd., *MediTERRA 2009. Repenser le développement rural en Méditerranée*. Presses de Sciences Po, 2009. p. 243-275.
- Lavigne Delville P. (2006).** Sécurité, insécurité et sécurisation foncières : un cadre conceptuel. *Réforme agraire et coopératives*, n° 2006/2. p. 18-25.
- Elloumi M., Sghaier M., Dhehibi B., Kadhkadi K. (2010).** Changement institutionnel et développement durable: vers une nouvelle gouvernance du développement local et de la gestion des ressources naturelles. In : Bonte P., Elloumi M., Guillaume H., Mahdi, M. (Eds). *Développement rural, environnement et enjeux territoriaux : regards croisés oriental marocain et sud-est tunisien*. Tunis, Cérès. p. 199-222.
- Nasr N., Bouhaouach T. (1997).** Dynamiques juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie. In: Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafouri M. (ed.). *Pastoralisme et foncier: impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides*. Montpellier: CIHEAM, 1997. p. 151-157.
- Nefzaoui A, Saadani Y., Mares H., Meliane M., Maaouia T., Bedhief S. (2020).** Aspects fonciers et législatifs. In: Neffati M. (ed.), Sghaier M. (ed.), Khorchani T. (ed.). *Capitalisation de l'expérience tunisienne et valorisation des acquis dans le domaine du développement des territoires pastoraux*. Revue des régions arides, 2020, numéro spécial n°47 (2-2020). p.55-78.
- Sghaier M., Fria A., Elloumi M., Jaouad M., Fetoui M., Kaabachi I., Ghoudi Z.A. (2020).** Gouvernance et cadre institutionnel des parcours en Tunisie. In: Neffati M. (ed.), Sghaier M. (ed.), Khorchani T. (ed.). *Capitalisation de l'expérience tunisienne et valorisation des acquis dans le domaine du développement des territoires pastoraux*. Revue des régions arides, 2020, numéro spécial n°47 (2-2020). p.79-112.

