



Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Editeurs scientifiques :
M. Elloumi (coordinateur), A-M. Jouve, C. Napoléone, J-C. Paoli



OPTIONS méditerranéennes

SERIE B : Etudes et Recherches
2011 - Numéro 66



CIHEAM

Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée



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

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

CIHEAM

Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Editeurs scientifiques :

M. Elloumi (coordinateur), A-M. Jouve, C. Napoléone, J-C. Paoli

OPTIONS

méditerranéennes

Directeur de la publication :

Francisco Mombiela Muruzábal

2011

Série B : Etudes et Recherches

Numéro 66



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

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

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

Crédit photo de couverture / *Cover photo credits :*
Arragon Pierre, Le Caire, 2007

Tirage / *Copy number :* 300 ex.
Impact Imprimerie
N°483 Zac des Vautes
34980 Saint Gély du Fesc

Fiche bibliographique / *Cataloguing data :*

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

M. Elloumi, AM. Jouve, C. Napoléone, JC. Paoli (eds). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée* – Montpellier : CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes), 2011 – 172 p. (Série B : Etudes et Recherches, N° 66, Options Méditerranéennes)

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

ISSN : 1016-1228 – ISBN : 2-85352-459-0

© CIHEAM, 2011

Reproduction partielle ou totale interdite
sans l'autorisation du CIHEAM

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

Sommaire

Préface – <i>Fadhel Moussa</i>	3
Avant-propos – <i>Vincent Dollé et Yavuz Tekelioglu</i>	5

Introduction

Modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles – <i>A-M. Jouve, C. Napoléone</i> ,	9
--	---

Première partie

Les politiques de régulation de l'accès aux ressources foncières

Les marchés fonciers et immobiliers dans l'économie résidentielle : le cas de Marseille – <i>A. Donzel</i> ,	25
La législation foncière agricole en Algérie et les formes d'accès à la terre – <i>A. Ahmed Ali</i> ,	35
Zonage, planification foncière et intérêts protégés par le droit : les enseignements de l'analyse du contentieux administratif en France – <i>R. Melot</i> ,	53
La régulation foncière au Maroc – <i>A. Daoudi</i>	63
Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie : entre mauvaise gouvernance et marginalisation : cas de la région de Tataouine, Sud tunisien – <i>A. Ben Sâad</i>	73
L'aménagement du territoire : une mobilisation de l'utilité des espaces agricoles – <i>G. Vianey</i>	85

Deuxième partie

Les réponses des acteurs

Le développement du mode de faire valoir indirect informel en Algérie : cas du secteur public dans la Mitidja Ouest – <i>F. Bouchaib, M. Djibo Donguey, A-M. Jouve</i>	103
Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse et de la Sardaigne – <i>R. Melot, J-C. Paoli</i> ,	115
Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie – <i>H. Nemouchi</i>	127
Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de la périurbanisation du sud-est d'Athènes – <i>S. Nikolaidou</i>	145
Agriculture périurbaine et nouvelles fonctions du foncier rural en Tunisie – <i>M. Elloumi</i>	159

Préface

Accorder à un juriste le privilège de préfacer un travail de cette importance, réalisé essentiellement par des spécialistes agraires de haut niveau, est un grand honneur fait au droit. Ainsi les responsables de cette publication ajoutent à leur compétence scientifique agraire et sociale leur sensibilité aux sciences juridiques. En réalité cela n'est pas surprenant s'agissant de la question foncière, objet de ces actes.

La question foncière se trouve en effet à la croisée de beaucoup de disciplines, le droit étant, à ce titre, bien situé comme cela est attesté par la place qu'occupent les biens patrimoniaux et immobiliers dans les codes civils, domaniaux et autres législations sur les espaces ruraux dans tous les pays méditerranéens concernés par cette recherche et ailleurs. Sur un autre plan, le plan politico social, la question foncière n'a jamais cessé aussi d'être parmi les préoccupations des gouvernements et même des institutions internationales, surtout quand la question prend une ampleur mondiale.

C'est ainsi que l'organisation de ce travail de recherche a coïncidé avec le retour de cette question au devant de la scène, suite à la crise des produits agricoles et alimentaires de 2007-2008 qui a mis en évidence les difficultés de certains pays, notamment ceux de la rive sud de la Méditerranée, à assurer leur sécurité alimentaire et à s'approvisionner sur le marché international. Ce retour se justifie aussi par la course à l'accession aux terres agricoles par des investisseurs étrangers, notamment les fonds souverains de certains pays, afin de s'assurer des sources d'approvisionnement direct dans des zones à haut potentiel agricole. Il met en lumière le retard accusé par la recherche sur ces questions qui n'ont plus constitué un thème central des principaux organismes de recherche.

A cela s'ajoute, en filigrane, la question de la recherche du juste équilibre entre la vision productiviste qui relègue les préoccupations environnementales au second plan et la vision des défenseurs de l'agriculture biologique et de la conservation des espaces ruraux. La position de ces derniers se trouvera renforcée par le rapport de la FAO de 2007 qui démontre que l'agriculture biologique permet la réalisation de l'autosuffisance alimentaire mondiale.

C'est dans ce contexte qu'il faut saluer la persévérance d'un groupe de chercheurs méditerranéens qui ont maintenu une activité de recherche sur les questions foncières depuis les années 1990 et qui ont formalisé leurs échanges, en 2007, par la création d'un réseau. Il s'agit d'un réseau méditerranéen pluridisciplinaire d'échanges et de comparaison d'expériences sur la question foncière qui s'est constitué à l'initiative du CIHEAM-IAMM et de l'INRA France : le réseau FONCIMED regroupe ainsi des chercheurs des différents pays de la région et ce, dans la perspective d'apporter des connaissances utiles aux décideurs publics du bassin méditerranéen souhaitant mettre en œuvre des mesures de protection des espaces agricoles,

S'appuyant sur une enquête portant sur les modes de régulation de l'accès à la terre et sur des études approfondies dans chaque pays, les matériaux réunis dans ce numéro ont été présentés lors du premier séminaire organisé par le réseau FONCIMED à Antalya en Turquie (du 8 au 12 octobre 2008) sur le thème des « modes de régulation des échanges fonciers et de l'occupation du sol ». Les recherches présentées visent en premier lieu à connaître la nature des outils utilisés ou mobilisables par l'action publique. En second lieu, elles tendent à comprendre la relation entre l'action publique et les comportements sociaux ou économiques sur lesquels elle est censée influencer, afin d'identifier les causes de non-efficacité des mesures mises en œuvre et de dégager des enseignements transférables.

L'enquête organisée au sein du réseau FONCIMED, au cours de l'année 2008, dans huit pays méditerranéens : Albanie, Algérie, France, Grèce, Italie, Maroc, Portugal et Tunisie, a permis de détailler l'organisation administrative des différentes situations nationales, en précisant les

domaines de compétence des acteurs, notamment publics, intervenant sur le foncier, ainsi que les différents instruments utilisés.

Les recherches dont sont issues les autres contributions portent d'une part sur les instruments mis en place ou mobilisés par les pouvoirs publics afin de réguler l'accès au foncier agricole et d'autre part sur les stratégies des acteurs.

Concernant les modes de régulation mis en place par les pouvoirs publics, les différentes contributions, sans oublier les résultats de l'analyse comparative développée à partir de l'enquête, mettent en lumière des convergences institutionnelles et juridiques entre les politiques publiques de régulation des usages des sols, même si les itinéraires historiques sont différents. Elles ont, par ailleurs, dégagé de fortes disparités dans leur expression sur le terrain. Ce qui montre la pertinence de confronter les processus spatiaux à l'œuvre sur le pourtour méditerranéen, aux éléments d'ordre démographique, structurel ou économique, qui modifient les conditions de mise en œuvre des dispositifs publics.

L'analyse des stratégies des acteurs a, quant à elle, révélé le décalage entre le cadre formel mis en place dans chaque pays par les pouvoirs publics et le comportement des acteurs sur le terrain. Ce décalage provient en premier lieu des différences dans les conditions de mise en œuvre des dispositions réglementaires (ancienneté du dispositif de protection des terres agricoles, cohérence entre les niveaux d'application, hétérogénéité des régimes fonciers, etc.) ; il est aussi le reflet des pratiques foncières des acteurs publics et privés (non respect des règles, pratiques spéculatives ou encore la mise en place de contre-pouvoirs, etc.).

Si les apports de cette livraison sont importants, beaucoup reste à faire. En effet, la question foncière est très complexe et elle est au centre de la problématique du développement agricole et rural et de l'articulation entre les différents secteurs de l'économie. Elle devrait de ce fait mobiliser différentes disciplines et approches, notamment les sciences juridiques, l'économie et particulièrement la nouvelle économie institutionnelle, ainsi que la socio-anthropologie et la géographie, en considérant la terre comme une ressource parmi d'autres et l'agriculture un de ses multiples usages.

Toujours est-il que la recherche qui nous semble devoir bénéficier du plus grand soutien c'est celle qui porte sur la production de connaissance sur les normes et les règles pour une gestion durable des sols et de l'eau qui doivent être perçus comme ressources naturelles à protéger.

C'est donc avec satisfaction que nous découvrons, à travers ces articles, la confirmation que l'une des vocations de FONCIMED est d'œuvrer dans cette perspective de valorisation de la dimension environnementale des espaces ruraux sans négliger, pour autant, l'un des objectifs du millénaire de combattre la faim et d'assurer la sécurité alimentaire. Il s'agit là d'un engagement à saluer et la consécration d'une édition destinée à l'examen d'expériences méditerranéennes comparées permettra une appréciation objective de ce défi et de bien d'autres aussi.

Ainsi la publication de ce numéro spécial de la revue « Options Méditerranéennes » témoigne du sérieux de ce réseau, contribue à la visibilité de ses travaux riches et variés et confirme le bien fondé de la pluridisciplinarité de la recherche dans un tel secteur, ce qui lui doit la reconnaissance du juriste qui a été invité à dire un modeste mot à travers cette préface.

M.L. Fadhel Moussa

Professeur, Doyen de la Faculté des Sciences Juridiques Politiques et Sociales de Tunis.

Avant-Propos

Le séminaire d'Antalya dont les actes sont publiés dans ce numéro d'Options Méditerranéennes témoigne une fois de plus de la vitalité de la coopération qui s'est développée depuis une quinzaine d'années entre l'IAM-Montpellier, Institut du CIHEAM, et l'Université Akdéniz d'Antalya et qui constitue un élément fort de la construction de l'espace euro-méditerranéen de l'enseignement supérieur et de la recherche agronomique. Sur la thématique foncière, les relations sont anciennes puisque dès octobre 1993 un séminaire fut organisé par Yavuz Tekelioglu, doyen fondateur de la nouvelle faculté des sciences économiques et administratives d'Antalya sur « Problèmes structurels et politiques foncières dans le développement agricole des pays méditerranéens », avec la participation de Pierre Coulomb et Anne-Marie Jouve, enseignants chercheurs de l'IAMM. C'est au cours de ce 1^{er} séminaire que fut constitué le groupe *ad hoc* pour la préparation du cours international sur les « Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens », réalisé en 1994 à l'Université Çukurova d'Adana dont Pierre Coulomb fut le principal animateur.

C'est donc très logiquement que le premier séminaire du réseau Foncimed (réseau d'échanges, d'enseignement et de recherches sur la question foncière en Méditerranée) s'est tenu à l'Université Akdéniz d'Antalya, du 8 au 12 octobre 2008, sur le thème des « modes de régulation des échanges fonciers et de l'occupation du sol ». Cette rencontre, remarquablement organisée par le Centre de recherches économiques des pays méditerranéens (CREM), à l'Université Akdéniz, a rassemblé une vingtaine de participants de 9 pays méditerranéens - chercheurs, doctorants et praticiens, travaillant sur la question foncière avec des approches disciplinaires différentes (économie, géographie, sociologie, agronomie). Le séminaire a permis des échanges fructueux sur l'analyse et la mise en œuvre des politiques foncières rurales et urbaines des pays méditerranéens, sujet essentiel à traiter lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire en Méditerranée.

Le séminaire d'Antalya a aussi été très bénéfique pour la poursuite des activités du réseau Foncimed qui s'est trouvé renforcé et mobilisé pour réaliser différentes actions : publications collectives et organisation de formations. C'est ainsi que la rencontre 2009 a été marquée par la réalisation de deux formations en Tunisie (16-25 Novembre), organisée sur la thématique « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles » : une école-chercheurs INRA à Gabès, délocalisée pour la première fois dans un pays du Sud et un cours spécialisé, à Tataouine. Ces formations ont été valorisées par l'élaboration d'un manuel pédagogique mis sur le site portail « foncier et développement » (<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux>) et la publication des actes dans la revue de l'IRA de Médénine (à paraître début 2011).

En 2010, une réunion restreinte à Montpellier a dressé le bilan de la première période de vie du réseau Foncimed (2007-2009) puis décidé des orientations de la deuxième période (Foncimed-2) et du renouvellement des animateurs du réseau du fait du départ à la retraite d'Anne-Marie Jouve (IAM-M). Omar Bessaoud et Mélanie Réquiers-Desjardins (IAM-M) reprennent le flambeau pour l'IAMM avec Claude Napoléone et Jean-Christophe Paoli (INRA) qui continuent leur mission pour que le réseau puisse fournir des analyses et des synthèses indispensables à la prise de décisions sur la question foncière en Méditerranée, une des clés de la sécurité alimentaire des pays riverains.

Vincent Dollé

et

Yavuz Tekelioglu

Directeur du CIHEAM-IAMM,
Montpellier

Directeur du CREM
Université Akdéniz Antalya

Introduction

Modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles

Anne-Marie Jouve et Claude Napoléone

CIHEAM-IAMM, Montpellier ; INRA-SAD, Avignon

Animateurs du réseau d'échanges sur la question foncière en Méditerranée (FONCIMED)

Résumé. L'ampleur du phénomène d'artificialisation des terres agricoles dans les pays méditerranéens oblige à s'interroger sur les modes de régulation publique susceptibles de protéger plus efficacement ces terres contre l'étalement urbain et résidentiel. C'est avec cet objectif et dans la perspective d'apporter des connaissances utiles aux décideurs publics qu'un réseau méditerranéen (FONCIMED) d'échanges et de comparaisons d'expériences sur la question foncière s'est constitué en 2007. Le présent article retrace les principaux résultats des travaux de recherche du réseau présentés au séminaire d'Antalya en 2008. La première partie est consacrée à l'analyse institutionnelle comparée des modes de régulation des usages des sols entre huit pays méditerranéens, à partir d'une enquête menée au sein du réseau. La deuxième partie met en regard cette analyse comparative avec les conclusions des onze communications présentées dans ce numéro thématique, pour tenter de comprendre comment sont mises en œuvre les politiques de régulation de l'accès aux ressources foncières et quelles sont les réponses des acteurs.

Mots-clés. Protection des terres agricoles –régulation foncière – pays méditerranéens – réseau FONCIMED.

Land use regulation in the Mediterranean region and conservation of agricultural land

Abstract. *The scale of the conversion of agricultural land for urban use in the Mediterranean countries leads to questions concerning the modes of public regulation that might afford more effective protection of such land from urban and residential extension. A Mediterranean network (FONCIMED) for the exchange and comparison of experience in landholding questions was formed in 2007 with this aim and to provide knowledge that is useful for public decision makers. This article describes the first research results of the network presented at the seminar in Antalya in 2008. The first part is devoted to comparative institutional analysis of land use regulation modes in eight Mediterranean countries on the basis of a survey performed within the network. In the second part, the comparative analysis is set against the conclusions of the eleven communications presented in this theme issue in order to try to understand how policies to regulate access to land are implemented and to observe the responses of stakeholders.*

Keywords. *Conservation of agricultural land – land use planning - Mediterranean regions – FONCIMED network.*

Introduction

Les espaces agricoles méditerranéens connaissent une pression foncière qui s'exprime avec une force inégale et sur des superficies très étendues, que ce soit par l'extension urbaine, par le tourisme ou par la modification des formes d'usage des espaces ruraux, et quel que soit le niveau de développement des pays. Or, dans la configuration spatiale du pourtour méditerranéen, les plaines littorales présentant les meilleures aptitudes agricoles sont directement confrontées à l'étalement de grandes villes (Athènes, Tunis, Alger, Tirana...) (Elloumi et Jouve, 2003). L'ampleur de cette artificialisation des terres agricoles dans des pays sous forte contrainte naturelle invite à s'interroger sur la valeur sociale des espaces agricoles (Jouve et Vianey, à paraître), ainsi que sur les modes de régulation publique susceptibles de les protéger plus efficacement contre l'étalement urbain et résidentiel (Bidou et al., 2007). Dans

cette perspective, des initiatives publiques relativement nombreuses ont été prises dans l'ensemble des pays méditerranéens pour protéger des espaces agricoles (des documents d'urbanisme aux cartographies des sols fertiles). Toutefois, la fréquence et l'ampleur des changements d'usages des espaces agricoles témoignent pour le moins d'une relative inefficacité des régulations actuelles, au regard des enjeux de protection des terres (Jarrige, Jouve et Napoleone, 2003). Une correcte analyse des modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée est actuellement difficile, notamment par le manque de centralisation et de mise à disposition de données globales ou d'indicateurs synthétiques sur les tendances des marchés fonciers, sur la nature et la localisation de la pression foncière ou sur d'autres processus structurant les régions méditerranéennes.

Dans la perspective d'apporter des connaissances utiles aux décideurs publics du bassin méditerranéen souhaitant mettre en œuvre des mesures de protection des espaces agricoles, un réseau méditerranéen pluridisciplinaire d'échanges et de comparaison d'expériences sur la question foncière, s'est constitué à l'initiative du CIHEAM-IAMM et de l'INRA en 2007 : le réseau FONCIMED. Son premier séminaire s'est tenu à Antalya en Turquie (8-12 octobre 2008) sur le thème des « modes de régulation des échanges fonciers et de l'occupation du sol ». Les travaux des chercheurs y ayant contribué charpentent ce numéro d'Options Méditerranéennes. Les recherches présentées visent en premier lieu à connaître la nature des outils utilisés ou mobilisables par l'action publique. En second lieu, elles tendent à comprendre la relation qui s'instaure entre l'action publique et les comportements sociaux ou économiques sur lesquels elle est censée influencer, afin d'identifier les causes de non-efficacité des mesures mises en œuvre et de dégager des enseignements transférables.

Complémentairement, une enquête a été conduite entre les membres du réseau, afin de contextualiser les travaux par une analyse comparative des modes de régulation des usages des sols mis en œuvre dans plusieurs pays méditerranéens. Le présent article en retrace les principaux résultats. Après une brève description du contexte théorique et social dans lequel nous nous situons, nous proposons, dans une seconde partie, une analyse comparée des modes de régulation des sols entre huit pays méditerranéens, que nous mettrons en regard des conditions sociales et économiques dans lesquelles les régulations s'expriment. Dans une troisième partie, nous résumerons, à partir des onze communications présentées dans ce numéro thématique, les déterminants de la mise en œuvre des politiques de régulation de l'accès aux ressources foncières ainsi que les réponses des acteurs concernés.

I – Le contexte théorique et social de la régulation des usages du sol

Les modes de régulation des usages des sols en Méditerranée ont revêtu jusqu'à présent une forte orientation sectorielle (Bouteille, 1986 ; Coulomb, 1994). Il s'est agi généralement de mesures destinées à générer, soutenir ou orienter des productions agricoles jugées nécessaires à une société ou un État. La finalité était soit la production de denrées alimentaires (création de périmètres irrigués, soutien de marchés), soit le maintien d'exploitations dans des zones défavorisées (compensation des handicaps naturels). La production ou les services apportés par l'agriculture sont alors généralement abordés en termes quantitatifs, souvent monétaires (revenu d'exploitation, niveaux des prix) et dès lors peu localisés. Il s'en est suivi une intensification des systèmes agricoles conjointement à une tendance à la spécialisation sectorielle et spatiale (les grandes cultures en plaine, l'élevage en montagne, etc.).

Des évolutions récentes dans la perception de l'agriculture par les sociétés et les États incitent maintenant à considérer l'agriculture à l'aune d'autres éléments d'évaluation : son impact sur la biodiversité banale (MEA, 2005 ; Moonen, 2008 ; Deverre et Sainte Marie, 2008) ou la production d'une biodiversité inféodée (Van Meijl et al., 2006), mais également un certain

nombre d'autres utilités sociales comme l'importance de l'activité agricole pour l'équilibre socio-économique des zones rurales (Duvernoy et al., 2005) ou les paysages (Jayet et al., 2008 ; Dumas et al., 2005 ; Geoghegan, 2002 ; Donadieu, 2002 ; Irwin et Bockstael, 2002). La prise en compte de la relation fonctionnelle entre une pratique agricole et un milieu naturel ou, plus encore, la relation entre une pratique agricole et un paysage, implique un recours beaucoup plus prégnant à l'espace et oblige dès lors à s'interroger sur la question de la ressource foncière localisée (Jouve et Vianey, à paraître). En l'occurrence, cela tend à s'interroger sur la préservation des terres agricoles existantes au titre d'une ressource rare et non renouvelable et en dehors des évolutions conjoncturelles des exploitations ou des pratiques productives. De fait, outre le corpus réglementaire et institutionnel déjà en place, des mesures spécifiques de protection des terres agricoles se mettent en œuvre¹ et devraient se développer à moyen terme sous l'impulsion des opinions publiques nationales ou des tendances internationales. Il est donc important de disposer d'éléments d'évaluation des effets des mesures publiques de protection des terres agricoles existantes sur les dynamiques spatiales à l'œuvre et d'en caractériser les déterminants de l'efficience.

Quels sont les éléments économiques, sociaux et politiques qui peuvent favoriser l'adoption de dispositifs publics de protection des terres agricoles ? Swinnen et al. (2001) montrent que, dans un contexte occidental, le niveau de protection de l'agriculture n'est pas corrélé au système politique national : l'intensité démocratique ne présume pas des positions publiques concernant la protection des terres agricoles. En revanche, une relation existe avec le poids relatif des prix des denrées dans la structure de la consommation : un niveau élevé des prix des denrées agricoles incite à développer des soutiens à l'intensification des systèmes productifs, sans référence particulière à une localisation. Lorsque les prix baissent, des éléments qualitatifs sont pris en compte : les paysages ou la biodiversité ou la qualité des produits peuvent alors motiver une protection spatialisée. Corrélativement, l'intensité capitaliste a un effet sur le nombre des actifs agricoles (à la baisse) qui renforce la motivation publique à protéger les espaces agricoles au titre de la préservation des emplois. Geniaux et Napoléone (2005 et 2007) montrent par ailleurs que la croissance des prix inhérente aux jeux d'anticipation des propriétaires de terres agricoles minore l'efficacité des politiques de protection des terres agricoles. Wu et Sho (2007) catégorisent les déterminants des régulations publiques en trois types complémentaires : les prix des terres agricoles et constructibles, les revenus agricoles et une gamme de variables de distances (par rapport à la ville ou à des espaces protégés). Enfin, il faut tenir compte de deux éléments susceptibles d'influer sur l'adoption de dispositifs publics de protection des terres agricoles : le morcellement des terres qui facilite la construction de petits lots agricoles (avec ou sans autorisation) et la valeur sociale de la propriété résidentielle dans les sociétés méditerranéennes (Nikolaïdou, 2007). Il faut donc considérer une gamme d'éléments relevant des marchés (des denrées et du foncier), de l'emploi agricole, de la structure des exploitations, des valeurs sociales ou de la géographie physique pour analyser les influences expliquant l'adoption et la forme de politiques publiques de protection des terres agricoles.

Peut-on, en corollaire, discriminer les dispositifs publics de protection des terres agricoles entre eux ? En suivant Evans (1999), l'intention contra cyclique est un discriminant possible : il existe des politiques qui imposent un certain nombre de règles destinées à s'opposer à des tendances non souhaitées (l'urbanisation de parcelles agricoles par exemple) et d'autres qui suivent le marché en régularisant des situations existantes ou qui orientent les tendances à l'œuvre par des préconisations non contraignantes. Il est donc possible de classer la nature des documents d'urbanisme en quatre catégories : les documents d'orientation, les politiques incitatives, les zonages exclusifs et les mesures d'acquisition (Wu et Sho, 2007).

En revanche, peu d'études caractérisent le lien entre la proportion d'espaces agricoles et le recours aux mesures publiques de protection. Il est pourtant intuitif de penser qu'il y en ait un. Soit, en termes de résultante de l'action publique (la présence de terres agricoles dépend d'une action publique antérieure de protection), soit en termes de déterminants de l'action publique

(l'incitation à l'élaboration de mesures protectrices est moins grande lorsqu'il y a beaucoup d'espaces agricoles et plus grande quand les espaces agricoles sont en voie de disparition).

II – Analyse institutionnelle comparée des modes de régulation des sols entre huit pays méditerranéens

Une enquête a été organisée au sein du réseau FONCIMED, au cours de l'année 2008, dans huit pays méditerranéens : Albanie, Algérie, France, Grèce, Italie, Maroc, Portugal et Tunisie. Cette enquête a été réalisée par A. Ahmed Ali, T. Anthopoulou, A. Ben Sâad, A. Daoudi, M. Elloumi, A. Ghinassi, F. Guri, A. M. Jouve, K. Kadhkadh, C. Napoléone, S. Nikolaidou, O. Rodrigues et D. Viaggi. Elle a permis de détailler l'organisation administrative des différentes situations nationales, en précisant les domaines de compétence de chaque niveau d'organisation administrative et des autres acteurs exerçant une action sur le foncier, ainsi que les outils utilisés dans l'intervention publique (Tableau 1). Nous n'avons retenu que les zonages exclusifs et les mesures d'acquisition, c'est à dire les dispositifs directement opposables aux actions individuelles. Nous n'avons pas retenu les documents d'orientation et les politiques incitatives, dispositifs plus polymorphes dont l'évaluation est complexe et nécessite d'autres outils.

1. Des réglementations foncières nationales assez semblables...

Il apparaît, en première analyse, que de fortes analogies existent entre les outils mobilisés dans les différents pays enquêtés : il s'agit de corpus juridiques et d'organisations institutionnelles globalement proches, souvent issus de conceptions similaires de l'organisation de l'État et des finalités des politiques foncières. A notre sens, le mouvement des Lumières qui a fait reposer les constructions des États modernes sur des fondements comparables, tout autant que le fait colonial, expliquent la convergence des droits formels.

Dans les huit pays enquêtés, l'intervention publique sur le foncier est délimitée par une loi nationale et déléguée à des collectivités publiques locales, généralement à l'échelon communal. Il s'agit de dispositifs qui organisent le droit du sol et les usages afférents (dont, en premier lieu, la constructibilité). L'instrument privilégié est le zonage. Présent dans chacun des pays enquêtés, il n'est pas généralisé au Maroc et ne semble pas complètement respecté en Albanie. Par ailleurs, un certain nombre d'exceptions existe pour que l'Etat central puisse mettre en œuvre directement une action d'aménagement (des acquisitions pour une infrastructure) ou une politique sectorielle localisée (certains zonages environnementaux opposables aux tiers, en France par exemple).

Le cadastre est présent dans presque tous les pays, mais il n'est exhaustif qu'en Albanie, en France et en Italie. Il est incomplet en Grèce, au Portugal et en Tunisie (plutôt focalisé sur les zones urbaines). Il est très incomplet au Maroc et inexistant en Algérie. Dans les huit pays enquêtés, des institutions spécialisées satellites aux collectivités publiques prennent en charge les opérations de terrain. Leur nature juridique est assez variable, de l'Etat lui-même (Portugal, Tunisie dans le rural) à des agences ou des offices publics (en Algérie, au Maroc, en Albanie ou en Tunisie dans l'urbain) ou des structures privées ayant délégation de service public (en France ou en Grèce), en passant par des montages public/privé *ad hoc* (Grèce).

Enfin, une vraie zone de partage existe avec les pays où plusieurs droits fonciers peuvent être concurrents. Il s'agit principalement des trois pays maghrébins où le droit musulman est influant dans la dynamique foncière. La Grèce reconnaît également des droits particuliers aux communautés monastiques, mais d'une manière très localisée.

Tableau 1. Résultats de l'enquête FONCIMED (2008) sur l'organisation administrative de différentes situations nationales

	Albanie	Algérie	France	Grèce	Italie	Maroc	Portugal	Tunisie
Nature de l'État	Centralisée	Centralisée	Centralisée	Décentralisée	Centralisée	Centralisée	Centralisée	Centralisée
Nombre. de niveaux de collectivités locales (de l'Etat au terrain)	5	3	4	4	4	4	5	4
Structure du droit	National unifié	National unifié	National unifié	National unifié	National unifié sauf 5 régions avec un statut spécial*	National unifié	National unifié	National unifié
Compétence foncière	Petits projets : municipalités et communes. Sinon : Conseil d'urbanisme national.	Communes ou wilayas	Communes (l'État pour les remembrements)	Communes (l'État pour les remembrements)	Communes (province pour coordination territoriale et région pour unités paysagères)	Communes ou Régions (l'État pour les remembrements) et institutions coutumières	Municipalités (l'État pour les remembrements)	Municipalités pour l'urbain et gouvernorats pour le rural
Délégation d'intervention foncière	Structures publiques et agences spécialisées	Agences de wilayas	Structures publiques et privées cogérées (EPF, SAFER)	Structures publiques et privées (corporation publique foncière et Agroland SA).	Structures publiques (Caisse de crédit agricole pour la petite propriété paysanne)	Structures publiques (Offices et Sociétés spécialisés)	État directement	Agences spécialisées, sauf rural (Etat directement)
Cadastre	Exhaustif	Inexistant	Exhaustif	Incomplet	Exhaustif	Très limité	Incomplet	Incomplet
Principaux outils d'intervention (et classification)	Zonages (non respectés)	Zonages Acquisitions	Zonages Acquisitions	Zonages Acquisitions	Zonages Déclaration d'utilité publique	Zonages (non généralisés)	Zonages	Zonages Acquisitions
Droits particuliers	Inexistants	Droits musulman et coutumier	Inexistants	Communauté monastique autonome (péninsule de Ayion Oros)	Inexistants	Droits musulman et coutumier	Inexistants	Droits musulman et coutumier

* Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste, Frioul- Vénétie-Julienne, Trentino, Alto Adige.

2. Mais avec une expression très variable

Malgré de fortes similitudes institutionnelles et juridiques, l'expression des politiques publiques de régulation des usages des sols dans les huit pays méditerranéens témoigne de fortes disparités. L'évolution des superficies agricoles (tableau 2) fait ainsi ressortir une opposition marquée entre les pays des rives nord et sud de la Méditerranée. Alors que la tendance au nord de la Méditerranée est à la croissance des surfaces moyennes par exploitation (Chatellier et Delame, 2007) au sein d'un espace agricole dont l'importance spatiale est en diminution, la superficie cultivée par habitant au sud a diminué de moitié en moins de quarante ans (de 0,46 ha en 1965 à 0,25 ha en 2003 - MEDAGRI, 2006), au sein d'un espace agricole en expansion spatiale. Les évolutions des superficies agricoles tiennent, évidemment, aux contextes sociaux, historiques et politiques de chaque pays prévalant à la mise en œuvre de ces réglementations : pression démographique, régimes juridiques des terres, décentralisation politique, etc. A titre d'exemple, la mise en valeur de nouvelles terres dans les steppes et les zones pastorales en Tunisie est liée à la conjonction d'une pression démographique et de la politique de privatisation des terres collectives. Toutefois, les évolutions des superficies agricoles doivent être analysées dans leur complexité. Ainsi, le phénomène d'extension de la superficie agricole dans les pays de la rive sud de la Méditerranée masque une régression des terres agricoles les plus fertiles, conjointement à une conquête plus importante de terres de moindre qualité agronomique et de plus grande fragilité écologique (steppes).

Tableau 2. Evolution des superficies agricoles dans huit pays méditerranéens.

	France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
Superficie agricole 1986-90 (x 1000 ha)	30 964	9 195	16 917	3 994	1 114	38 744	29 863	8 652
Superficie agricole 2003 (x 1000 ha)	29 690	8 431	15 074	3 748	1 121	39 956	30 376	9 784
% de variation	- 4,1 %	- 8,3 %	- 10,9 %	- 6,1 %	+ 0,6 %	+ 3,1 %	+ 1,7 %	+ 13,1 %

Source : Medagri 2006, CIHEAM-IAMM

Il faut donc confronter les processus spatiaux à l'œuvre sur le pourtour méditerranéen, aux éléments d'ordre démographique, structurel ou économique, qui modifient les conditions de mise en œuvre des dispositifs publics. Nous prendrons dans notre analyse des indicateurs simples relatifs à la population (urbaine vs rurale), aux exploitations agricoles (superficie et nombre) et au produit intérieur brut (importance de l'agriculture dans le PIB).

✓ L'emploi agricole

La situation de l'emploi agricole dans les huit pays enquêtés est relativement contrastée. Elle est marquée par une opposition entre les rives de la Méditerranée mais également au sein de l'Union européenne (les pays du Sud et de l'Est sont très agricoles). Elle rend compte principalement du niveau de développement économique des pays et les ségrège d'une manière proche à celle des superficies agricoles (tableau 3).

Tableau 3. Part des actifs agricoles dans la population active totale en 2004

France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
3 %	15 %	4 %	11 %	46 %	23 %	33 %	23 %

Source : Déméter 2009

Il est à noter que la pluriactivité est importante dans la société rurale méditerranéenne. C'est un phénomène ancien par lequel les paysans ont toujours cherché à disposer de revenus extérieurs pour suppléer à la faiblesse des ressources agricoles. Or, la pluriactivité est mal prise en compte dans les recensements des emplois. Elle est donc susceptible d'induire une sous-évaluation du phénomène réel.

✓ La structure de la population et de la production

Le mouvement d'urbanisation est mondial. En Europe, il est très abouti, jusqu'à regrouper les trois-quarts de la population (en France) (tableau 4). Seul le Portugal a encore une population rurale relativement forte. Dans les pays du Maghreb, les niveaux d'urbanisation sont toutefois proches (autour de 60 %). L'accélération de l'urbanisation dans les pays les moins urbanisés en 1965, leur permet, globalement, d'avoir en 2003 des taux de population urbaine assez similaires. L'Albanie fait exception et témoigne d'une dynamique différente, liée à son histoire politique récente.

Tableau 4. Evolution de la part de la population urbaine dans la population totale

	France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
Part de la population urbaine en 1965	67 %	48 %	62 %	24 %	31 %	38 %	32 %	40 %
Part de la population urbaine en 2003	76 %	61 %	67 %	54 %	43 %	59 %	57 %	64 %
Variation	+ 9 %	+ 13 %	+ 5 %	+ 30 %	+ 12 %	+ 21 %	+ 25 %	+ 24 %

Source : MEDAGRI 2006

Dans ce contexte, l'agriculture prend une part variable dans la production de richesse nationale. Elle représente entre 2 et 6 % dans l'Union européenne, autour de 10 % en Algérie et en Tunisie, près du cinquième au Maroc et plus du quart en Albanie (tableau 5).

Tableau 5. Part de l'agriculture dans le PIB

	France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
% PIB Ag./PIB en 2003	2,0	6,0	2,4	3,3	25,3	11,0	18,3	12,8

Sources : EUROSTAT, MEDAGRI 2006 et Demeter 2009

✓ Les structures agricoles et les régimes fonciers

Les structures agricoles des huit pays enquêtés montrent une forte opposition entre la France et les autres pays. La France est un pays de production intensive, avec de grandes exploitations, alors que les autres pays se rejoignent sur une agriculture de structures petites et nombreuses, coexistant avec de grands domaines (importante concentration foncière, notamment au Portugal, en Italie, en Tunisie...) (tableau 6). Cette exception française (Coulomb, 1999) s'explique par la vigoureuse « politique des structures » qui a été menée depuis la fin de la 2^{ème} guerre mondiale.

Tableau 6. Structures agricoles

	France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
Superficie moyenne par exploitation agricole	48,6 ha	4,8 ha	7,4 ha	11,4 ha	1,3 ha	8,3 ha	5,8 ha	10,2 ha
Exploitations de moins de 5 ha								
nombre	21 %	71 %	67 %	64 %	100 %	58 %	71 %	54 %
superficie	1,2 %	26,8 %	17 %	8 %	100 %	11,2 %	21,7 %	11 %
Exploitations de plus de 50 ha								
nombre	37 %	1 %	3 %	5 %	0 %	1,9 %	0,7 %	3 %
superficie	81 %	16 %	40 %	66 %	0 %	22,8	15,4	34,0

Sources nationales, EUROSTAT, MEDAGRI 2006, Demeter 2009 et Atlas Méditerranée 2010

Enfin, les régimes fonciers sont marqués par un contraste entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée. Au Nord, la propriété privée de la terre est généralisée (formes individuelle et sociétaire), avec un recours important au faire-valoir indirect (fermage) pour l'exploitation agricole. Le Maghreb est caractérisé par la coexistence de statuts fonciers différents du point de vue historique, législatif, social et de la mise en valeur agricole : le *melk* privé, les terres collectives, domaniales, *guich* et *habous*².

Pour conclure, une rapide analyse comparée des modes de régulation foncière montre une grande similitude dans les dispositifs légaux et institutionnels, mais d'importantes variations dans les conditions d'expression de ces dispositifs à l'échelle locale. Ces variations tiennent moins aux dispositifs publics qu'aux éléments d'ordre géographique (superficies urbaines ou

naturelles, contraintes naturelles), démographique et social (dynamiques de population, emploi, migrations), économiques (structures agricoles, prix des terres) ou historiques (ancienneté des outils de planification et d'intervention (cadastre, statistiques, etc.) qui caractérisent les grandes régions où se situent les pays. Evidemment, l'opposition nord/sud de la Méditerranée est marquante, renvoyant l'analyste aux fondamentaux des dynamiques économiques et sociales, plus qu'à la recherche d'outils nouveaux d'intervention.

Dans cette perspective, les contributions de treize chercheurs du réseau FONCIMED mettent en lumière des éléments importants et complémentaires de l'évolution de l'usage des terres en Méditerranée : la législation foncière (A. Ahmed Ali, A. Daoudi), les conflits liés à l'action publique (R. Melot, J.C. Paoli), les marchés fonciers et immobiliers urbains (A. Donzel), les stratégies individuelles et collectives (S. Nikolaïdou, G. Vianney, H. Nemouchi, F. Bouchaib, M. Djibo Donguey, A.M. Jouve), pour finir sur des mises en perspective de deux situations foncières : le périurbain (M. Elloumi) et les terres collectives (A. Ben Saad). Les 11 articles présentent apportent des éléments d'explication à la faible efficacité des dispositifs de régulation foncière des pays étudiés. Certains facteurs tiennent aux conditions de mise en œuvre des dispositifs (leur ancienneté, la coordination entre les niveaux d'intervention, la logique et les horizons de planification). D'autres concernent les stratégies des acteurs et notamment le rôle des acteurs « cachés », ne figurant pas dans les dispositifs formels.

III – Mise en œuvre des politiques de régulation foncière et stratégies des acteurs

1. Les facteurs d'efficacité du cadre institutionnel

Pour évaluer les facteurs d'efficacité des dispositifs sur la protection des terres agricoles, nous nous référons notamment aux articles sur la Grèce (S. Nikolaïdou), la France (A. Donzel, G. Vianey, R. Melot), le Maroc (A. Daoudi), la Tunisie (A. Ben Saad, M. Elloumi) et l'Algérie (A. Ahmed Ali).

✓ L'ancienneté des dispositifs de régulation et des politiques de décentralisation

Si nous mettons en regard l'ancienneté des dispositifs français et grecs avec la diminution de la superficie agricole observée entre 1986-90 et 2003 (tableau 2), il est donné à penser que le cadre institutionnel est d'autant plus efficace qu'il est ancien (dès 1967 en France avec la Loi d'orientation foncière, les SDAU et POS), sachant que le processus d'urbanisation et d'artificialisation des terres agricoles s'est encore accéléré ces dernières années. En Grèce, où les procédures ont été très tardives (1999 et 2008), avec un décalage de 30 ans par rapport à la France, la superficie agricole a diminué 2 fois plus vite en 15 ans (86/90 à 2003) (Nikolaïdou). Le niveau de décentralisation y est faible malgré la création de nouvelles autorités locales en 1999. Le cadastre, commencé en 1995, est encore inachevé. Le manque de documents d'urbanisme et le non respect des règles accentuent la prégnance du marché sur la dynamique des usages du sol.

Toutefois, l'ancienneté des dispositifs publics de régulation des usages des sols peut être pondérée par d'autres dispositifs concurrents. Ainsi, en France, bien que les lois de régulation foncière soient relativement anciennes, les surfaces urbanisées ont augmenté de 40% entre 1982 et 2004 (Jouve et Vianey, à paraître). On peut y voir les effets de la décentralisation (1982) qui a donné un rôle déterminant aux élus locaux (Vianey, Melot) et a favorisé l'utilisation des espaces agricoles comme réserves foncières pour l'urbanisation.

✓ **L'hétérogénéité des régimes fonciers**

Plusieurs régimes fonciers juridiques peuvent coexister (moderne, traditionnel découlant du droit musulman, etc.) et générer des compétitions, des stratégies de contournement ou des effets d'aubaine limitant la portée des dispositifs de régulation (voir Daoudi pour le Maroc). Ainsi, au Maroc, l'immatriculation foncière est encore peu généralisée (32 % de la SAU) et les terres de statut *melk* non immatriculées représentent plus de 60% de la SAU. De plus les terres de statuts domanial et collectif sont importantes en superficie. Théoriquement inaliénables, elles sont utilisées par l'Etat pour des projets urbains (3 000 ha/an de terres collectives et, depuis 2003, environ 18 000 ha de terres domaniales) et agro-industriels (80 000 ha depuis 2003). En Tunisie, le statut domanial des terres permet aussi de les utiliser comme réserves foncières (Elloumi). Certes, dans la période étudiée, le développement des villes au Maghreb n'a pas consommé beaucoup d'espace agricole mais le phénomène d'étalement urbain s'accélère fortement.

✓ **La cohérence entre les niveaux d'intervention**

A l'instar de l'hétérogénéité des droits, la multiplication des dispositifs tend également à limiter l'efficacité des politiques de régulation des usages des sols. Ainsi, en France, l'enchevêtrement des politiques et la multiplication des référents normatifs conduit à de nombreux contentieux s'opposant à l'action publique (Melot). En Grèce, c'est l'articulation entre les trois échelles territoriales de zonage qui génère des problèmes spécifiques (Nikolaïdou).

✓ **L'intégration de la terre en tant que ressource dans la planification territoriale**

La terre peut être considérée comme une ressource à des titres très divers :

- Soit au titre de bien collectif favorisant une prise de conscience de l'importance de leur protection ;
- Soit au titre de réserve d'urbanisation et donc insérée dans un processus d'urbanisation s'opposant à la régulation publique à visée agricole ou environnementale.

En France, à partir de 1990, la régulation est devenue multifonctionnelle (non plus exclusivement foncière) et les zonages à visée protectrice ont commencé à être remis en cause (Melot). Mais c'est seulement en 2000 que deux lois ont pour objectif de dépasser la vision duale urbanisation contre agriculture : loi SRU (SCoT et PLU) et la LOA (ZAP et PAEN). Les espaces ouverts (naturels et agricoles) sont assimilés à des biens publics et une prise de conscience émerge de l'utilité sociale de l'espace agricole dans le processus de territorialisation (Vianey).

Corrélativement, le rôle décisif du marché et particulièrement de la spéculation foncière avec la généralisation de l'économie résidentielle (Donzel, Nikolaïdou) constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre des politiques territoriales. En Grèce, ce rôle est accru par une jurisprudence abondante, relevant du droit urbain, qui permet la construction de parcelles en dehors des zones urbanisées sous condition d'une superficie minimum de 0,4 ha.

L'ensemble des auteurs conviennent qu'il s'avère nécessaire et urgent de dépasser le zonage strict et les visions duales urbanisation versus agriculture pour une planification agri-urbaine à long terme (Nikolaïdou, Vianey, Elloumi).

2. Les stratégies des acteurs

Quels que soient les facteurs de l'efficacité du cadre institutionnel, les dispositifs de régulation foncière des pays peuvent être compromis par les stratégies et les pratiques foncières des acteurs publics et privés, comme le montrent les analyses de F. Bouchaib et *al.*, A. Donzel, M. Elloumi, R. Melot et *al.*, S. Nikolaïdou et H. Nemouchi.

✓ Non respect des règles

Des règles formelles qui ne répondent pas aux vrais besoins locaux entraînent le développement de pratiques informelles et illégales, qui rendent inopératoires les dispositifs de régulation foncière, comme en Algérie (Bouchaib et *al.*, Nemouchi) et en Grèce (Nikolaïdou). De la même manière, l'affaiblissement du rôle des institutions traditionnelles et notamment la marginalisation des conseils de gestion dans la gouvernance foncière, s'explique par l'inadaptation de leur structure à gérer de vastes terres pastorales (Ben Saad).

✓ Les contre-pouvoirs (acteurs non affichés dans les dispositifs légaux)

Le rôle des acteurs officiels en charge de la régulation foncière et de l'aménagement du territoire peut être considérablement réduit par les interventions d'autres acteurs et la montée corrélative du nombre de conflits. Acteurs politiques comme en Algérie, où les Assemblées populaires communales sont beaucoup plus influentes que les agences foncières locales (Nemouchi). Acteurs juridiques, comme en France, où les tribunaux administratifs exercent un contrôle *a posteriori* sur les décisions prises par les élus, qui ont pourtant une place déterminante dans le contexte de la décentralisation (Melot et Paoli). Acteurs syndicaux, enfin, comme en France, où les leaders des syndicats agricoles négocient des accords locaux avec les élus en faveur du maintien de l'activité agricole, dans une logique sectorielle et sans prendre correctement en compte les autres vocations potentielles des espaces (Vianey).

✓ Stratégies spéculatives

La forte augmentation des prix de la terre se généralise sur le bassin méditerranéen et transcende les hiérarchies établies entre les formes d'occupation de l'espace (Donzel). Dans ce contexte, les marchés fonciers acquièrent une place éminente, ce qui se traduit dans tous les pays par des stratégies spéculatives des propriétaires et des utilisateurs du foncier qui déterminent *in fine* les usages du sol (Donzel, Nikolaïdou, Nemouchi, Elloumi).

Conclusion

Les modes de régulation des usages des sols et de protection des terres agricoles en Méditerranée ont revêtu, jusqu'à présent une forte orientation sectorielle. L'analyse institutionnelle comparée des dispositifs mis en œuvre dans 8 pays méditerranéens le confirme et pointe un certain nombre de similitudes entre les dispositifs institutionnels (recours aux zonages, organisation administrative des niveaux de compétence...). L'ampleur du phénomène d'artificialisation des terres agricoles dans des pays sous forte contrainte naturelle invite maintenant à s'interroger sur l'efficacité de ces dispositifs et sur les mesures qui seraient susceptibles de protéger plus efficacement les terres agricoles contre l'étalement urbain et résidentiel. Les travaux de recherche présentés relèvent un certain nombre de faiblesses des modes de régulation actuels :

- ✓ lacunes et imperfections des dispositifs : caractère récent et incomplet dans certains cas, absence de documents d'urbanisme, manque de coordination entre les

interventions des différents acteurs et d'articulation cohérente entre les interventions aux différents niveaux d'échelle territoriale ;

- ✓ non respect des règles formelles par les divers acteurs du foncier ;
- ✓ prépondérance laissée au marché favorisant la spéculation foncière.

La principale conclusion que nous en tirons est qu'il faut dépasser les objectifs de protection et de zonage strict pour considérer la terre comme une ressource en tant que telle. C'est à dire que conjointement à une politique agricole sectorielle qui reposera sur des indicateurs de performance non localisés (le nombre d'exploitations, la superficie utilisée ou les quantités produites de denrées alimentaires), il est de la responsabilité de la recherche en Méditerranée d'apporter un certain nombre de connaissances permettant de statuer sur la valeur sociale de la terre elle-même et à l'endroit où elle se trouve. Quelle que soit sa fertilité ou sa mise en culture effective, une terre agricole peut être jugée comme patrimoniale, au titre d'une valeur d'existence ou de sa localisation (en regard des paysages, des filières courtes en périphérie d'une ville...). Il s'agit donc de passer à une logique de planification agri-urbaine à long terme, prenant en compte le marché foncier d'une part et la multifonctionnalité du foncier urbain et agricole d'autre part. Une première expérience a été réalisée en ce sens en 2009 par le réseau FONCIMED, par l'organisation de formations à destination de jeunes chercheurs et gestionnaires du bassin méditerranéen (école chercheur et cours spécialisés) centrées sur la thématique de la « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles »³.

Références

Bidou D., Lafont J., Badre M., Diebolt W., Lavoux T., Dassonville A., Devos P. (2007). *Etalement urbain*. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, conseil général des ponts et chaussées, inspection générale de l'environnement. Ministère de l'agriculture et de la pêche, conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Affaire 07/001.

Bouteille A., Comby J., Coulomb P. (1986). *40 ans de politique foncière en France*. Paris : Economica.

Chatellier V., Delame N. (2007). Les exploitations agricoles européennes et françaises. In Berthier J.P. (coord.), Bloch L. (coord.). *L'agriculture, nouveaux défis*. Paris : INSEE.

http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/agrifra07g.pdf

Club Déméter (2008). *Déméter 2009, Economie et stratégies agricoles*. Paris : Club déméter.

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*, vol. 80, n°9, p. 83-98.

Coulomb P. (1999). La politique foncière agricole en France : une politique foncière « à part » ? In Jouve A.-M., Bouderbala N. (eds). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM-IAM, p. 69-94. (Cahiers Options méditerranéennes, n. 36).

Deverre C., de Sainte Marie C. (2008). L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires ? *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, n. 89, p. 83-104.

Donadieu P. (2002). *La société paysagiste*. Paris : Actes Sud. 149 p.

Dumas E., Geniaux G., Napoléone C. (2005). Les indices de l'écologie du paysage à l'épreuve du marché foncier. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 1, p. 83-108.

Duvernoy I., Jarrige F., Moustier P., Serrano J. (2005). Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? Multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine. Vers une agriculture du projet urbain. *Cahiers de la Multifonctionnalité*, n. 8, p. 87-104.

Elloumi M., Jouve A.M. (coord.). (2003). *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. Paris : Karthala-CIHEAM.

- Evans A. (1999).** The land market and government intervention. In *Handbook of regional and urban economics*, vol. 3, p. 1637-1669. Elsevier Science.
- Geniaux G., Napoléone C. (2005).** Rente foncière et anticipation dans le périurbain. *Economie et Prévision*, n. 168, p. 77-92.
- Geniaux G., Napoléone C. (2007).** La constructibilité anticipée des terres agricoles. *Etudes foncières*, n. 125, p. 12-14.
- Geoghegan J. (2002).** The value of open spaces in residential land use. *Land use policy*, vol. 19, n. 1, p. 91-98.
- Irwin E.G., Bockstael N. E. (2002).** Interacting agents, spatial externalities and the evolution of residential land use patterns. *Journal of economic geography*, vol. 2, n. 1, p. 31-54.
- Jayet H., Brossard T., Cavailhès J., Geniaux G., Hilal M., Joly D., Le Gallo J., Napoléone C., Ovtracht N., Péguy P.Y., Tourneux F., Wavresky P. (2008).** La valeur économique des paysages des villes périurbanisées. *Economie publique [en ligne]*, 2007/1, n. 20, mis en ligne le 12 mars 2008. <http://economiepublique.revues.org/7202>.
- Jouve A.-M., Vianey G. (à paraître).** Le foncier, une ressource territoriale difficile à construire en périurbain. *Économie rurale*.
- Jarrige F., Jouve A.-M., Napoleone C. (2003).** Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? *Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n. 49, p. 13-28.
- MEA (2005).** *Millenium ecosystem assessment. Living beyond our means : natural assets and human well-being*. Island Press.
- MEDAGRI (2006).** *Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes*. Montpellier : CIHEAM-IAM.
- Moonen A.C., Barberi P. (2008).** Functional biodiversity : An agroecosystem approach. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, n. 127, p. 7-21.
- Nikolaïdou S. (2007).** *Les transformations sociospatiales et l'avenir de l'agriculture en zones périurbaines : étude de la viticulture de Messogheia (Attiki, Grèce)*. Montpellier : CIHEAM-IAM. 133 p. (Série Master of Science, n° 83).
- Swinnen et al. (2001).** Economic development, institutional change, and the political economy of agricultural protection. An econometric study of Belgium since the 19th century. *Agricultural Economics*, vol. 26, p. 25-43.
- Van Meijl H., van Rheenen T., Tabeau A., Eickhout B. (2006).** The impact of different policy environments on agricultural land use in Europe. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 114, n. 1, p. 21-38.
- Wu J., Cho S.H. (2007).** The effect of local land use regulations on urban development in the western United States. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 37, n. 1, p. 69-86.

Notes

¹ A titre d'exemple, en France, le législateur a mis à disposition des élus locaux deux dispositifs zonaux permettant de protéger des espaces agricoles jugés socialement importants : les Zones Agricoles Protégées (ZAP) et les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Les ZAP ont été instituées en 1999 et les PAEN en 2005, par la loi sur le développement des territoires ruraux. Ils sont inscrits au code de l'urbanisme.

² Voir l'article d'Ahmed Daoudi dans ce numéro.

³ Voir le numéro spécial de la revue de l'Institut des régions arides (IRA) de Medenine, Tunisie et le manuel des formations sur le site http://www.iamm.fr/ress_doc/opac_css/doc_num.php?explnum_id=2380

Première partie

Les politiques de régulation de l'accès aux ressources foncières

Les marchés fonciers et immobiliers dans l'économie résidentielle : le cas de Marseille

André Donzel

CNRS-LAMES, MMSH Aix-en-Provence, France

Résumé. Depuis une dizaine d'années, on observe une forte poussée des prix des logements et des terrains à usage résidentiel en France. Pour comprendre ce phénomène, il faut prendre en considération le fait, évoqué par Keynes, que la ressource foncière peut constituer, comme la monnaie, un moyen de capitalisation, soit dans une visée de thésaurisation à long terme, soit de spéculation à beaucoup plus court terme. Nous montrons, dans le cas de Marseille, que cette dernière dimension a été un élément décisif de la transformation du marché foncier et immobilier local au cours de la dernière période, avec pour conséquences : une captation accrue de la ressource foncière par les investisseurs privés, une réorientation de la construction neuve vers l'immobilier locatif de rapport et une sélectivité sociale accrue du marché de l'immobilier ancien. Ces éléments concourent, parallèlement à la hausse des prix, à un fort ralentissement la diffusion de la propriété immobilière parmi les ménages urbains.

Mots-clés. Urbanisation - rente foncière - marché immobilier - accession à la propriété - Marseille

Land and real estate prices in residential economics: the case of Marseilles

Abstract. Prices of housing and land for residential use in France have risen strongly in the last decade. To understand this phenomenon, one must take into consideration the fact, mentioned by Keynes, that land resources may constitute, like currency, a means of capitalisation, either via long-term hoarding or by short-term speculation. It is shown that in the case of Marseilles the latter feature has been a decisive factor in recent changes in the real estate market with the following consequences: increased appropriation of land resources by private investors, a reorientation of new construction towards rental property and greater social selectivity of the market for older housing. In parallel with higher prices, these features have caused a strong slowing in the distribution of home ownership among urban households.

Keywords. Urbanisation - land income - real estate market - home ownership - Marseilles

I – La rente foncière dans l'économie résidentielle

La forte hausse des prix des logements et des terrains à usage résidentiel observable en France depuis 10 ans a relancé le questionnement théorique sur les mécanismes de formation de la rente foncière en zone urbaine. Cette hausse apparaît en effet difficilement explicable sur la base des grandes hypothèses à travers lesquelles avait été abordée la question foncière dans la théorie économique.

Dans la tradition classique, la valeur du sol est le reflet de sa productivité économique, quelque soit la forme concrète de production qu'elle supporte (agricole, industrielle ou relevant d'activités plus immatérielles). Dans la perspective néo-classique, cette valeur est l'expression soit de la disparité structurelle de l'offre et de la demande, soit de la rareté relative de la ressource foncière sur le marché ; elle est donc très fortement corrélée à la densité urbaine. D'autres facteurs peuvent par ailleurs influencer sur les prix : la présence d'équipements publics, la qualité de l'environnement, etc.

Nous constatons cependant que la hausse des prix fonciers et immobiliers revêt désormais une très grande généralité qui transcende les hiérarchies établies dans les formes d'occupation et de représentation économiques et sociales de l'espace : les différences entre zones rurales et zones urbaines s'atténuent et, à l'intérieur de ces dernières, les écarts de prix entre centres et

périphéries, quartiers riches et quartiers pauvres, se réduisent. Désormais aucun espace ne semble véritablement à l'abri de la poussée inflationniste des prix fonciers et immobiliers.

Pour comprendre ce phénomène, il est nécessaire de faire référence aux travaux de Keynes qui ont permis de renouveler l'approche de la rente dans l'analyse économique. Bien que la question foncière ne soit pas abordée directement dans ses travaux, sauf pour stigmatiser le rentier, conformément à une tradition bien établie dans la littérature économique, que celle-ci soit d'inspiration socialiste ou libérale, elle y figure néanmoins en creux à travers l'attention qu'il va porter à une fonction économique relativement peu analysée avant lui : l'épargne. A la différence de ses prédécesseurs privilégiant le travail ou le marché, il en fera un ressort essentiel du processus économique. L'épargne est une créance sur la société qui a une incidence directe sur la propension à consommer et à investir et donc sur le niveau de l'activité économique et de l'emploi.

Le terme d'épargne s'entend chez Keynes essentiellement dans sa forme liquide en tant que réserve monétaire soustraite à l'investissement ou à la consommation sur le long terme. Si la forme monétaire de l'épargne tend à prévaloir, c'est en raison de la faiblesse de ses « frais de conservation ». Mais la monnaie n'est pas le seul support possible de l'épargne : *« Elle tire son importance du fait qu'elle a une prime de liquidité plus forte qu'aucun autre article. Si les billets en circulation devaient être privés de leur prime de liquidité, toute une série de succédanés viendrait prendre leur place. (...) A certaines époques, ce fut sans doute le goût de la propriété foncière, abstraction faite de son rendement, qui contribua à maintenir l'élévation de l'intérêt »* (Keynes, 1975, 353).

Il faut en effet compter avec les phénomènes de dépréciation monétaire qui, sur le long terme, peuvent ôter tout avantage à la liquidité. En conséquence, *« puisque la terre présente cette ressemblance avec la monnaie que ses élasticités de production et de substitution peuvent être très faibles, il est concevable qu'il y ait dans l'histoire des cas où le désir de posséder de la terre joue le même rôle que le désir de posséder de la monnaie »* (Keynes, 1975, 248). En se substituant à la monnaie, la terre en épouse aussi les utilisations possibles, notamment en tant que moyen de capitalisation, soit dans une visée de thésaurisation, c'est-à-dire de conservation d'une épargne à très long terme, soit de spéculation comme support de valorisation économique à beaucoup plus court terme.

Les phases d'instabilité monétaire sont particulièrement propices à cette dernière forme d'utilisation de la ressource foncière, par delà ses usages productifs ou consommatoires. D'où l'intérêt de s'interroger sur cette figure de l'activité économique moderne qu'est le spéculateur. A la différence du rentier au sens ancien qui cherche à tirer un revenu fixe par l'exploitation routinière d'un capital, le spéculateur est d'abord un innovateur (Lautman, 1969, 608-630). Son rôle est de *« deviner peu de temps avant le grand public les changements futurs de la base conventionnelle d'évaluation »* (Keynes, 1975, 167). C'est pourquoi, le spéculateur agit le plus souvent à contre-courant des décisions des acteurs économiques ordinaires. Maurice Halbwachs avait déjà noté dans son étude du prix des terrains à Paris que les promoteurs immobiliers s'étaient surtout intéressés, afin de maximiser leurs gains, à des terrains généralement peu prisés à la fois par les autorités publiques et les habitants de la capitale (Halbwachs, 1909). Aujourd'hui, nous pouvons vérifier ce même attrait des investisseurs pour des localisations présentant souvent un fort coefficient de dévalorisation économique et sociale (friches industrielles abandonnées, espaces ruraux désertés, zones naturelles excentrées), mais qui présentent néanmoins un fort potentiel de valorisation dans le futur, compte tenu d'atouts naturels particuliers et, souvent, de règles d'urbanisme peu contraignantes.

En élargissant les frontières du marché, la spéculation pourrait contribuer à une meilleure allocation des ressources sur un territoire et atténuer les disparités économiques et sociales qui s'y manifestent. En fait il n'en est rien. La spéculation suppose une démultiplication rapide de la mise financière initiale et n'a de sens que dans un horizon de court terme. C'est pourquoi, en même temps qu'elle élargit l'offre spatialement, elle se doit de sélectionner la demande socialement en se concentrant sur la clientèle la plus solvable. Sur la base de cette double exigence, des lieux

touristiques ont pu sortir du néant dans les zones alpines ou littorales longtemps réputées inhospitalières. Dans les zones industrielles et portuaires de villes en déclin, les mêmes principes ont été mis en place dans les politiques de « régénération urbaine » avec des visées de transformation radicale des structures économiques et sociales locales par le passage d'une économie de production à une « économie résidentielle » (Davezies, 2008). Dans cette économie, la production de revenus fonciers plus que de profits manufacturiers ou agricoles devient le ressort essentiel de la richesse. C'est là une approche de l'économie résidentielle quelque peu différente de celle de Laurent Davezies, qui postule que les transferts sociaux entre régions en sont le ressort principal, en faisant l'impasse sur le rôle de la rente foncière comme mode de valorisation économique des territoires. D'où la place éminente qu'acquiert dans cette économie les marchés fonciers et immobiliers.

C'est dans ce contexte de montée en puissance de l'« économie résidentielle » que nous souhaiterions nous intéresser au cas de Marseille. Cette ville est en effet l'une des premières en France à avoir eu explicitement recours à cette notion pour caractériser sa stratégie de développement urbain. L'« économie résidentielle » est l'un des « cinq moteurs économiques » sur lequel entend s'appuyer la Communauté urbaine de Marseille dans sa stratégie de développement sur la période 2008-2014. Elle est considérée comme le point fort de la ville à côté de « l'économie productive », de « l'économie de la connaissance », de « l'économie des transports et de la logistique » et de « l'économie du tourisme, des loisirs et de la culture » (Communauté urbaine de Marseille-Provence, 2009). Il devient dès lors possible d'en dresser un premier bilan.

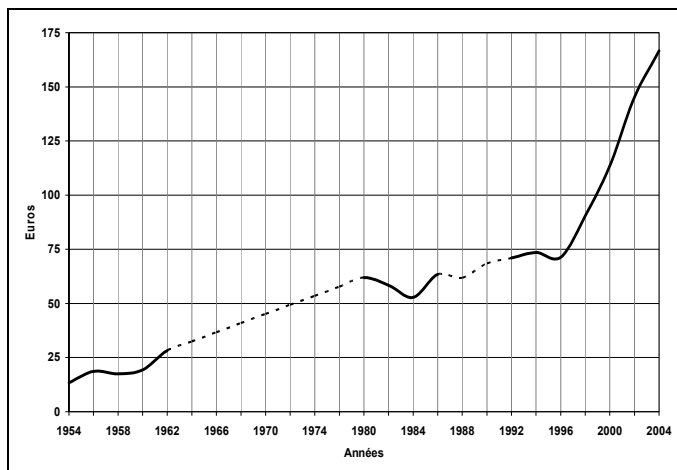
II – Dynamique et structure des marchés fonciers et immobiliers à Marseille

A la différence d'autres grandes villes françaises (Paris, Lyon, etc.), Marseille présente plusieurs particularités qui auraient pu la mettre à l'abri de la crise foncière et immobilière actuelle :

- elle dispose encore de ressources foncières importantes grâce à un vaste territoire (24 000 ha contre 15 000 ha pour Paris) qui reste pour une part importante encore non urbanisé et relativement peu dense dans sa partie urbanisée ;
- son parc de logement se caractérise en outre par une configuration plutôt équilibrée en termes de statut d'occupation : le taux de propriétaires y est nettement supérieur à celui observé dans d'autres grandes villes (44 % à Marseille contre 32 % à Paris et 34 % à Lyon en 2005) et la part de logements sociaux sensiblement plus forte que dans la plupart des autres villes du littoral méditerranéen (18 % à Marseille contre 10 % à Nice et 12 % à Toulon par exemple).

Marseille est pourtant l'une des villes qui a connu, dans la période récente, les hausses de prix les plus spectaculaires aussi bien pour les terrains que pour la construction neuve ou le marché du logement ancien. Alors que jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, elle avait pu contenir les prix fonciers et immobiliers dans les limites de la croissance du revenu disponible de ses habitants, on assiste désormais à un découplage grandissant entre l'évolution des prix et celle des ressources financières des ménages (Donzel, 2006).

**Fig. 1. Evolution des prix des terrains constructibles à Marseille entre 1954 et 2004
(en euros constants 2005)**



Sources : AGAM, PERVAL

Plusieurs opérations d'aménagement du territoire (arrivée du TGV Méditerranée, réalisation en cours de l'opération Euroméditerranée), en permettant à Marseille de renouer avec une dynamique de croissance en matière d'emploi et de population, ont sans doute contribué à relancer la demande foncière et immobilière. Mais cette reprise de la croissance urbaine n'est pas telle qu'elle puisse expliquer à elle seule la poussée actuelle des prix.

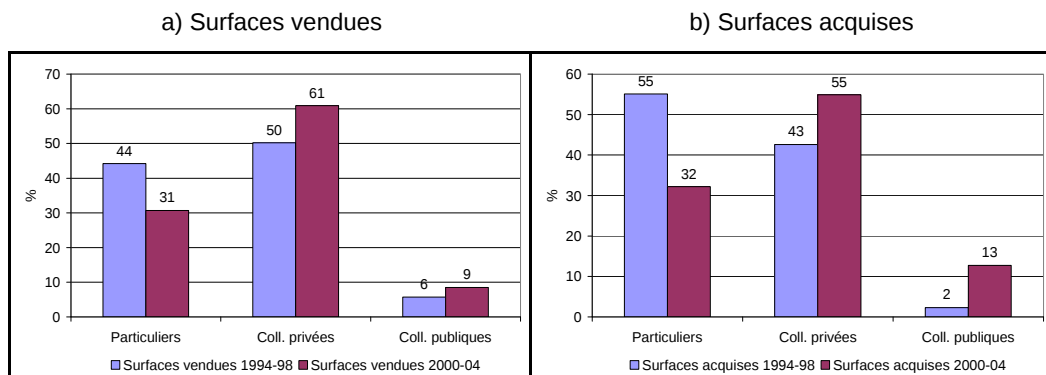
La situation présente se caractérise surtout par d'importants changements dans la structuration de l'offre foncière et immobilière à l'échelle de la ville. Jusqu'à une période récente, le marché foncier et immobilier marseillais restait très fortement atomisé en demeurant très largement dominé par des particuliers, alternativement acheteurs ou vendeurs de biens fonciers ou immobiliers. Il s'est structuré dans les dernières décennies sur une base beaucoup plus capitalistique, et cela dans tous les segments du marché.

1. Une captation de la ressource foncière par les investisseurs

C'est ainsi que l'accès à la ressource foncière tend de plus en plus à se concentrer économiquement. Tant du point de vue de l'offre que de la demande, l'accès au marché foncier est de moins en moins le fait de particuliers. Bien que ceux-ci demeurent très majoritaires dans les transactions effectuées, leur influence sur les marchés, mesurée en superficie, apparaît plus réduite, comparativement à celle des opérateurs privés (entreprises du BTP, professionnels de l'immobilier, sociétés civiles immobilières) ou des collectivités publiques, en particulier dans les zones de réaménagement urbain.

Les particuliers étaient impliqués dans 88 % des transactions entre 1994 et 1998 et dans 78 % d'entre elles entre 2000 et 2004. Mesurée en surfaces échangées, leur capacité d'accès au marché apparaît nettement moindre. Entre 1994 et 1998, 44 % des surfaces vendues provenaient de particuliers ; entre 2000 et 2004, cette proportion n'était plus que de 31 %. En termes de surfaces acquises, cette diminution a été encore plus brutale puisque, entre ces deux périodes, la part des particuliers est passée de 55 % à 32 %. Plus des deux tiers des acquisitions foncières sur l'ensemble de la ville sont donc désormais le fait, en superficie, de collectivités publiques ou privées.

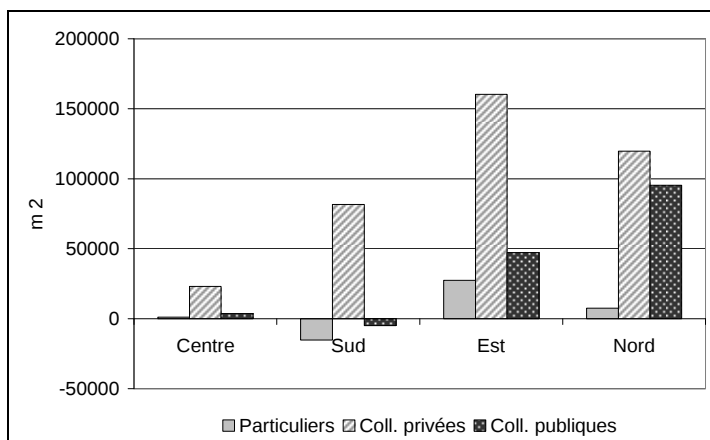
Fig. 2. Répartition des surfaces échangées selon le type d'opérateur (%)



Source : PERVAL

Les opérateurs privés (entreprises, professionnels de l'immobilier, sociétés civiles immobilières), avec 55 % des surfaces acquises entre 2000 et 2004, ont accru leurs interventions dans tous les secteurs de la ville, tout particulièrement dans les quartiers où les prix des terrains sont les plus élevés : centre-ville et quartiers Sud où ils ont acquis respectivement 68 % et 75 % des surfaces mises en vente sur cette période. Bien que dans une proportion moindre (13 % des acquisitions en superficie), les collectivités publiques (administrations, organismes sociaux) ont, elles aussi, globalement renforcé leurs interventions sur le marché foncier, mais selon une localisation inverse des précédents, puisque celles-ci se concentrent essentiellement dans les quartiers Nord, en appui semble-t-il aux opérations de rénovation urbaine en cours (Euroméditerranée, Grand Projet Urbain, Zone franche, etc.).

Fig. 3. Variation inter-quinquennale des acquisitions de terrains par type d'opérateur et zone géographique (en m²)

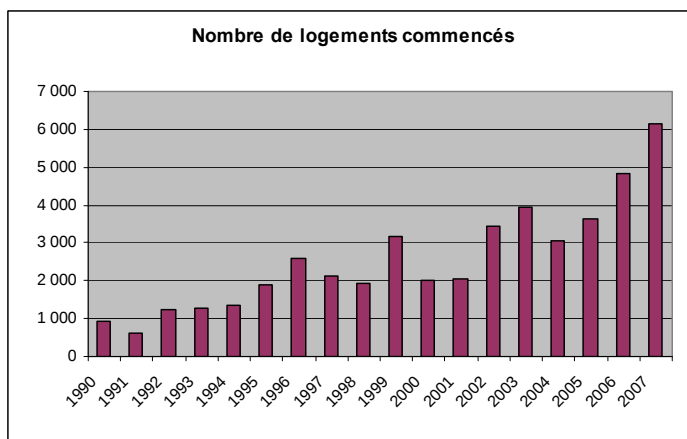


Source : PERVAL

2. Une réorientation de la construction neuve vers l'immobilier locatif de rapport

Parallèlement, s'est opéré un redressement spectaculaire de la construction neuve à Marseille : la production de logements, qui avait connu une baisse continue depuis le milieu des années soixante-dix, va s'inscrire à nouveau dans un processus ascendant à partir des années quatre-vingt-dix. Le nombre de logements commencés, qui atteignait à peine un millier au début des années quatre-vingt-dix, va doubler au cours de la décennie et tripler dans la décennie suivante pour dépasser 6000 unités en 2007.

Fig. 4. Evolution de la construction de logements en volume



Source : SITADEL

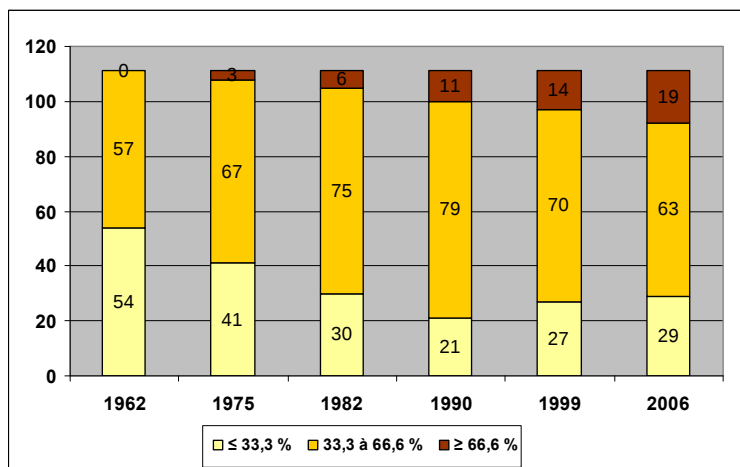
La localisation des constructions a, dans le même temps, sensiblement évolué. Longtemps concentrée dans les quartiers Sud et Est, la construction de nouveaux logements concerne désormais de plus en plus les arrondissements du centre et de la périphérie Nord de la ville : ceux-ci représentaient à peine 10 % des nouveaux logements construits dans la ville au début des années 90 ; à la fin des années 2000, cette proportion était de 40 %. Inversement, on observe un déclin continu de la construction dans les arrondissements du Sud : 62 % des nouveaux logements construits en 1996 et 24 % en 2007.

L'essor de l'immobilier locatif a été le principal levier de cette reprise de la construction : entre 1999 et 2006, on peut estimer que 40 % des nouveaux logements construits relevaient de ce statut, et 60 % de l'accession à la propriété. De 1984 à 2008, près d'une dizaine de dispositifs ont été mis en place par le gouvernement en vue d'encourager l'investissement des particuliers dans l'immobilier locatif neuf. Cette politique vise à améliorer la rentabilité locative des logements. Elle a abouti à une privatisation progressive du financement de l'immobilier locatif au détriment du logement social, de plus en plus minoritaire dans le flux de construction, en particulier dans les grandes villes à forte demande locative (Ministère du logement et de la ville, 2008). Ces nombreuses incitations fiscales à l'investissement locatif, la baisse des taux de crédit et les campagnes de revalorisation de l'image de la ville ont incontestablement séduits les investisseurs, y compris ceux ne résidant pas dans la ville ou la région provençale : selon le fichier PERVAL, la moitié des ventes de logements en l'état de futur achèvement dans la dernière période ont été le fait d'acheteurs extérieurs à la ville.

Dans la mesure où elle a été en grande partie alimentée par l'investissement locatif, la reprise de la construction n'a eu qu'un impact assez modéré sur la diffusion de l'accession à la propriété. Le taux de propriétaires parmi les ménages marseillais reste, en 2006, au même niveau qu'en 1990 :

44 %. Néanmoins, la spécialisation résidentielle des quartiers en fonction des statuts d'occupation des logements s'est plutôt renforcée. Depuis 1990, le nombre de quartiers à forte dominante de locataires augmente (passant de 21 à 29), tout autant que celui des quartiers à prédominance de propriétaires (passant de 11 à 19). En conséquence, le nombre de quartiers de statut mixte, ouverts à la fois aux propriétaires et aux locataires, a diminué, passant de 79 à 63. Cela indique un certain recul de la mixité résidentielle dans cette ville.

Fig. 5. Répartition des quartiers de Marseille selon le taux de propriétaires dans le parc de logements entre 1962 et 2006



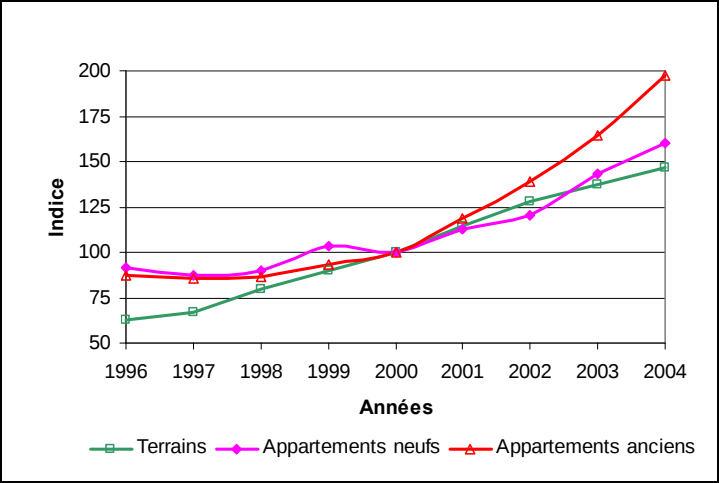
Source : INSEE (RGP)

3. Une sélectivité accrue du marché de l'immobilier ancien

La relance de la construction à Marseille aurait pu signifier une atténuation des tensions sur le marché de l'immobilier ancien. En fait, il n'en a rien été : plus encore que pour les terrains ou les logements neufs, c'est dans le secteur de l'immobilier ancien que la hausse des prix a été la plus importante au cours des dernières années. Ainsi, entre les seules années 2000 et 2004, le prix des appartements anciens a augmenté deux fois plus vite que celui des terrains.

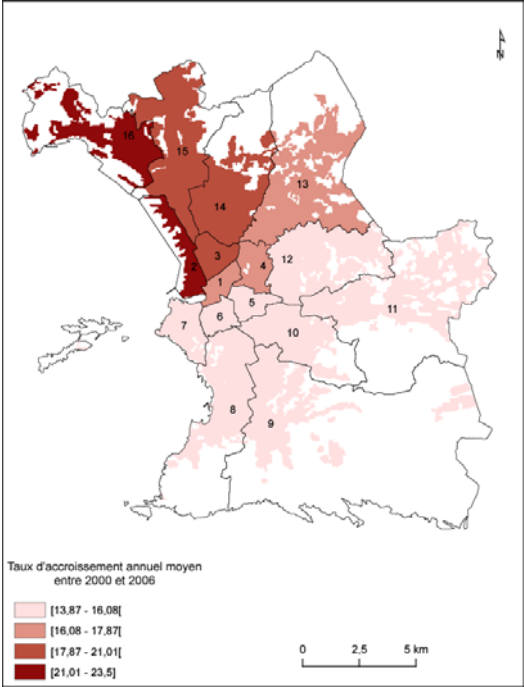
Cela s'explique par un certain rattrapage des prix dans des zones longtemps dévalorisées, comme les quartiers Nord, qui ont bénéficié d'un intérêt plutôt inattendu au cours de la dernière période. Ils sont les seuls à avoir augmenté leur part relative dans le marché de l'immobilier ancien à Marseille entre 2000 et 2006. Ils ont sans doute bénéficié de la cherté des logements dans les autres zones urbaines et, peut-être aussi, d'anticipations spéculatives, en vue de bénéficier des retombées de l'opération Euroméditerranée. A moyen terme, celle-ci devrait en effet contribuer fortement à améliorer l'aménagement de la zone et en modifier la vocation économique et sociale.

Fig. 6. Evolution comparée des prix des terrains et des appartements dans l'agglomération marseillaise entre 1996 et 2004 (indice 100 en 2000)



Source : Indices Notaires-INSEE

Fig. 7. Variation des prix des appartements anciens par arrondissement entre 2002 et 2006



Source : PERVAL

Néanmoins, les quartiers Nord ne contribuent que pour une part très minoritaire au marché immobilier marseillais, puisque 86 % des transactions s'effectuent en dehors de cette zone. De

manière générale, le marché des logements anciens obéit à des tendances moins centrifuges que celui de la construction neuve : alors que les arrondissements les plus denses du Centre et du Sud (1^{er} à 9^e arrondissements) concentraient moins de la moitié aux ventes de logements neufs, ils contribuaient, entre 2000 et 2006, à près des ¾ des ventes de logements anciens. Cette concentration est encore plus forte pour les appartements que pour les maisons. D'où une surcote relative de l'immobilier collectif ancien, liée au caractère plus central de l'offre d'appartements. Ainsi à Marseille, entre 2000 et 2006, le montant moyen des transactions s'est accru de 142 % pour les appartements contre 106 % pour les maisons. Pour ces dernières, les anciens quartiers ruraux de l'Est de la ville continuent à alimenter l'essentiel du marché.

Fig. 8. Evolution des ventes de logements anciens entre 2000 et 2006

Appartements anciens			
Année	Nb ventes	Montant_ttc €	px_trans €
2000	6 787	420 976 002	62 027
2002	6 081	482 003 884	79 264
2004	4 868	555 939 990	114 203
2006	4 317	648 992 674	150 334

Maisons anciennes			
Année	Nb ventes	Montant_ttc €	px_trans €
2000	966	154 982 410	160 437
2002	835	165 068 315	197 687
2004	660	169 086 246	256 191
2006	597	197 947 229	331 570

Ensemble Logements anciens			
Année	Nb ventes	Montant_ttc €	px_trans €
2000	7 753	575 958 412	74 288
2002	6 916	647 072 199	93 562
2004	5 528	725 026 236	131 155
2006	4 914	846 939 903	172 352

Source : PERVAL

Tout concourt donc à maintenir les prix fonciers et immobiliers à un niveau élevé à Marseille, quelque soit le type de produit. La conséquence est un net rétrécissement du profil social des acheteurs : les professions non salariées et les cadres sont fortement surreprésentés dans les acquisitions en contribuant pour 60 % au montant des ventes alors qu'ils ne représentent qu'un peu plus du quart des ménages marseillais. A l'inverse, les employés, les ouvriers et les inactifs (73,5

% des ménages) continuent à être nettement minoritaires dans les acquisitions de logements, leur contribution plafonnant à 40 % des ventes en valeur. Cette spécialisation sociale accrue de la demande tend à peser en retour sur le niveau de l'offre : près de 8000 transactions étaient enregistrées sur le marché du logement ancien à Marseille en 2000, année record ; en 2006, ce chiffre était retombé à un peu moins de 5000.

L'embellie récente qu'a connue Marseille en matière de construction neuve se paie donc par une certaine contraction du marché de l'immobilier ancien. Sur le plan économique, cette évolution semble avoir eu encore peu de conséquences, puisque le montant des transactions se maintient à un niveau élevé : en 2006, le marché du logement ancien générait un chiffre d'affaire de près d'un milliard d'euros sur l'ensemble de la commune de Marseille. Il était en augmentation de 32 % (en euros constants) par rapport à l'année 2000, alors que dans le même temps, le nombre de ventes diminuait de 37 %. C'est là l'indice que le marché de l'immobilier ancien continue à générer de fortes plus-values, même s'il est moins actif

Il en va différemment sur le plan social : les évolutions récentes du marché immobilier, aussi bien dans le neuf que l'ancien, ont peu modifié les spécialisations socio-spatiales traditionnelles de la ville. La diffusion de l'accession à la propriété marque le pas, notamment dans les zones urbaines les plus denses proches du centre ou situées le long des grands corridors de circulation. Dans une ville où l'accès à la propriété fut longtemps un trait distinctif des conditions de vie des populations, y compris parmi les classes populaires (cf. la mythologie du « cabanon »), c'est là une évolution qui pourrait remettre en cause ses équilibres sociaux internes. Néanmoins le processus de transformation de la ville selon les schèmes de l'économie résidentielle n'est sans doute pas encore arrivé à son terme. Il importe donc d'en suivre les développements pratiques tout en se dotant d'outils théoriques pour mieux l'appréhender.

Références

Communauté urbaine de Marseille-Provence (2009). *Marseille – Provence, Métropole euroméditerranéenne des échanges et de la connaissance : une stratégie de développement économique pour 2008-2014*. 8 p. Marseille : AGAM.

Davezies L. (2008). *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Paris : Seuil et la République des idées.

Donzel A. (2006). Marseille : 50 ans d'évolution des prix du foncier. *Etudes Foncières*, n° 124, p. 26-29.

Halbwachs M. (1909). *Les expropriations et les prix des terrains à Paris, 1860-1900*. Paris : Société Nouvelle d'Édition.

Keynes J.-M. (1975). *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Paris : Payot.

Lautman J. (1969). La spéculation, facteur d'ordre ou de désordre économique ? *Revue française de Sociologie*, vol. 10, n. HS, p. 608-630.

Ministère du logement et de la ville. (2008). *Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif*. Paris : La Documentation française.

La législation foncière agricole en Algérie et les formes d'accès à la terre

Abdelmalek Ahmed Ali

Ministère de l'agriculture et du développement rural, Algérie

Résumé. Le foncier agricole a constitué depuis l'indépendance de l'Algérie un sujet d'actualité permanente ; il a fait l'objet depuis cette période de plusieurs réformes, partielles ou totales et il est constamment bâti sur une législation riche qui correspondait au cadre institutionnel et aux politiques mises en œuvre pour chacune des périodes correspondantes. Depuis deux décennies, plus exactement depuis l'ouverture de l'économie, le foncier agricole a été encadré d'abord par la constitution de février 1989, ensuite par la loi d'orientation foncière de 1990 puis par la loi d'orientation agricole de 2008 et enfin par la loi relative à l'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat de 2010. Cet encadrement juridique couvre les trois catégories juridiques de biens existants en Algérie à savoir les biens de propriété privée, les biens de propriété domaniale et les biens *wakf* ou *habous*. Il faut noter que la législation foncière en Algérie a toujours eu comme corollaire la politique d'accès à la terre pour laquelle également différentes formes sont suggérées par la législation et la réglementation foncière qui visent la sécurisation foncière pour l'ensemble des catégories juridiques ; c'est dire l'importance de cette relation qui tire son fondement des péripéties qu'a connues la terre en Algérie depuis des temps reculés de l'histoire.

Mots-clés. Algérie - foncier agricole - accès à la terre agricole - orientation agricole - catégorie juridique de la terre agricole.

Abstract. Agricultural land law in Algeria and forms of access to land

Abstract. Farmland has been a topical subject since Algeria became independent; it has been the subject of several total or partial reforms and is constructed continuously on a rich legislative base corresponding to the institutional framework and the policies implemented during each of the periods concerned. For two decades—more precisely since the opening up of the economy—agricultural land was regulated first by the Constitution of February 1989, then by the 1990 framework law on landholding, the 2008 framework law on agriculture and finally by the 2010 law on the use of farmland belonging to the state. This legal framework covers the three legal categories of existing property in Algeria, that is to say private land, state land and *wakf* or *habous* property. It is noted that landholding legislation in Algeria has always had as a corollary the policy of access to land; different forms of this are also suggested in the legislation and landholding regulations that aim at secure landholding in all the legal categories. This shows the importance of their relation whose foundations lie in the rich history of land in Algeria since distant periods of history.

Keywords. Algeria – agricultural landholding – access to farm land – agricultural framework – legal category of agricultural land.

Introduction

L'Algérie, deuxième pays africain et arabe, après le Soudan, par l'étendue de son territoire avec 238 millions d'hectares, ne dispose en fait que de 4% en Surface agricole utile (SAU), soit près de 8,4 millions d'hectares ; la forêt, également n'occupe que 2% de cette étendue avec 4,7 millions d'hectares (tableau 1). Ces espaces (S.A.U. et forêt) sont localisés essentiellement au nord du pays ; le reste est occupé par le désert du Sahara, les espaces steppiques avec environ 32 millions d'hectares et les zones alfatières avec 2,5 millions d'hectares.

Tableau 1 : Répartition de l'espace

Occupation du sol			Superficie (ha)
Superficie agricole utile	Terres labourables	Cultures Annuelles (céréales, fourrages, maraîchages etc.)	4 064 857
		Terres au repos (jachère)	3 404 758
	Cultures permanentes	Plantations fruitières	810 193
		Vignobles	98 214
		Prairies naturelles	25 548
	Total Superficie Agricole Utile		8 458 680
	Autres terres	Pacages et parcours	32 776 670
Terres alfatières		2 793 000	
Terres forestières (bois, forêts, maquis...)		4 700 000	
Total des terres utilisées par l'agriculture (S.A.T)			48 673 240
Terres improductives non affectées à l'agriculture			189 500 860
Total Superficie Territoire National			238 174 100

Source : Statistiques du Ministère de l'agriculture et du développement rural, année 2008

La terre a été, depuis les temps reculés, au centre de toutes les guerres et révoltes qu'a connues l'Algérie. Les statuts juridiques de ces espaces vitaux et leur gestion ont été façonnés au gré des forces en présence. Ce sont des espaces qui ont été «bouleversés» sans cesse, surtout durant la colonisation française au cours de laquelle ils ont fait l'objet d'un arsenal juridique des plus sophistiqués, évidemment bâti dans l'intérêt de la colonisation (Mesli, 1996). Le foncier a une prégnance particulièrement forte sur toute l'évolution des campagnes algériennes car la colonisation a été agraire et la décolonisation a été agraire également. Pendant 30 ans, débats, discours et idéologies ont tourné autour du thème des structures foncières sans toujours leur trouver des solutions adéquates. (Côte, 1996).

Après l'indépendance, notamment durant les années 70, les questions liées à la terre sont perçues davantage sous des aspects politiques et historiques, rarement comme un facteur économique. L'intérêt apporté et les préoccupations posées ont induit la mise en place d'une législation et d'une réglementation lourdes et diversifiées, difficilement maîtrisables, en particulier concernant les terres agricoles, pastorales et forestières. Cette législation, qui touche l'ensemble des matières du droit, n'est pas actuellement codifiée, ce qui rend difficile non seulement la maîtrise de son champ d'intervention mais également et par conséquent son application et son enseignement.

En effet depuis l'indépendance du pays et jusqu'en 1989, le régime juridique de la terre a été régi par un ensemble de textes qui correspondaient au cadre institutionnel et aux politiques mises en œuvre dans ce contexte. Les textes consacrant ces politiques ont permis de gérer et d'administrer toutes les catégories de terre sous le sceau de la domanialité et de la limitation de la propriété privée. Ainsi, le dispositif législatif en vigueur jusque là a été essentiellement mis en œuvre à

travers des modes de gestion organisés autour du monopole de l'Etat ou du contrôle des transactions foncières.

Depuis, la gestion, l'exploitation et la détention de ces biens ont été bouleversées :

- en premier, par la loi relative à l'accession à la propriété foncière de 1983 ;
- puis par l'avènement de la constitution du 23 février 1989 ;
- ensuite par la loi 90-25 du 18 novembre 1990, portant orientation foncière ;
- enfin par la loi 08-16 du 03 août 2008, portant orientation agricole.

Sachant que toute politique foncière a comme corollaire l'accès à l'appropriation et à l'exploitation de la terre, nous proposons d'examiner à travers ces bouleversements, d'abord dans une première partie, le cadre juridique régissant la terre agricole et ensuite dans une deuxième partie, les moyens qu'offre cette législation pour l'accès à cette terre.

I – Le cadre juridique régissant la terre agricole

1. L'apport de la loi relative à l'accession à la propriété foncière (loi 83-18 du 13 août 1983)

C'est la deuxième loi¹ qui confirme l'ouverture de l'économie après deux décennies d'économie planifiée ; en effet deux nouveautés importantes sont apportées par cette loi :

- d'une part, elle exprime, même d'une façon timide, la liberté des transactions foncières dans la limite des superficies fixées par les textes portant révolution agraire ; cette limite de superficie, comme on le verra plus tard, a été abrogée par la loi d'orientation foncière de 1990 ;
- ensuite, elle ouvre la possibilité d'accession à la propriété foncière, par le biais de la mise en valeur sur des terres du domaine national situées dans les zones sahariennes, à des particuliers au « dinar symbolique » ; ces dispositions sont toujours en vigueur et confortées par la loi d'orientation agricole de 2008.

2. L'apport de la constitution du 23 février 1989

L'avènement de la constitution de 1989 a considérablement modifié les bases de la gestion des terres. Malgré les restrictions instituées par le code civil, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi portant orientation foncière et enfin la loi relative à l'orientation agricole qui soumettent les terres agricoles à des dispositions de protection particulièrement sévères quant à leur utilisation à d'autres fins qu'agricoles et dans leur non exploitation, il faut reconnaître que la constitution de 1989 a fait un grand progrès par rapport à celle de 1976 qui ne garantissait que la propriété privée non exploiteuse ou encore celle de 1963 qui ne faisait pas du tout référence à la propriété privée. En effet, outre la garantie accordée à la propriété privée en son article 49, la constitution de 1989 limite l'action de l'Etat et des collectivités locales en instaurant l'indemnisation préalable, juste et équitable en cas d'expropriation. Le code communal et le code de wilaya ayant été révisés, le nouveau cadre institutionnel consacre l'Etat de droit et appelle une modification profonde des textes en vigueur relatifs au foncier afin de créer les nouvelles conditions légales :

- d'exercice des compétences respectives des collectivités locales et de l'Etat en matière de gestion et d'administration des terres et dans le souci d'introduire une problématique différente quant aux modes d'intervention de l'Etat et des collectivités locales ;
- d'exercice du citoyen de ses droits de propriété et d'usage de la terre.

Ainsi, le nouveau cadre institutionnel, introduit une problématique différente quant aux modes d'intervention de l'Etat, des collectivités locales et du citoyen dans le domaine foncier touchant l'ensemble des catégories juridiques existantes en Algérie.

La constitution du 23 février 1989 a consacré trois catégories juridiques de propriétés de biens (tableau 2) :

- biens domaniaux ;
- biens *Melk* ou de propriété privée ;
- biens *wakf* (ou *habous*).

Tableau 2 : Nombre et superficie des exploitations selon l'origine de la terre.

Origine des terres	Nombre d'exploitations	%	Superficie (ha)	%
<i>Melk</i> personnel titré	120 087	11,73	1 090 192	12,89
<i>Melk</i> personnel non titré	252 331	24,65	847 872	10,02
<i>Melk</i> en indivision titré	143 900	14,06	1 294 676	15,31
<i>Melk</i> en indivision non titré	261 005	25,49	2 624 472	31,03
<i>Total Propriété privée</i>	<i>777 323</i>	<i>76</i>	<i>5 857 212</i>	<i>69</i>
Domaine privé de l'Etat	181 194	17,7	2 541 876	30,05
Domaine public	5 428	0,53	24 323	0,29
<i>Total domaine national</i>	<i>186 622</i>	<i>18</i>	<i>2 566 199</i>	<i>30</i>
<i>Wakf</i> privé	2 211	0,22	24 056	0,28
<i>Wakf</i> public	605	0,06	4 821	0,06
<i>Total Wakf</i>	<i>2 816</i>	<i>0,28</i>	<i>28 877</i>	<i>0,34</i>
Non déclaré	1103	0,11	6 392	0,08
Non concerné (Eleveurs)	55 935	5,46	0	0
Total	1 023 799	100	8 458 680	100

Source : Recensement général de l'agriculture 2001

A. Les biens de propriété domaniale

La constitution a consacré les biens appartenant à la collectivité nationale en son article 17 et la loi 90-30 du 1^{er} décembre 1990, modifiée et complétée, a classé dans ses dispositions, d'une part les biens relevant du domaine public comme les ressources forestières (article 15) et d'autre part les biens relevant du domaine privé comme les terres agricoles et les terres de parcours (article 18).

Le domaine national est subdivisé en deux catégories : le domaine public et le domaine privé. La constitution a rétabli la dualité classique du domaine national puisque la constitution de 1976 consacrait l'existence de 5 types de domaines : le domaine public, le domaine économique, le domaine particulier, le domaine militaire et le domaine externe et déclarait que l'ensemble du domaine national est inaliénable, imprescriptible et insaisissable.

Ainsi les terres relevant du domaine national sont classées comme suit :

- **les ressources forestières et les terres alfatières** font partie du domaine public naturel en vertu de l'article 15 de la Loi 90-30 du 1^{er} décembre 1990 modifiée et complétée portant Loi domaniale, laquelle renvoie en ses articles 74, 78 et 79 à la législation en vigueur. Les modalités de leur gestion et exploitation sont fixées par une loi particulière à savoir la Loi 84-12 du 18 juin 1984 portant régime général des forêts. Cette loi promulguée sous l'empire de la constitution de 1976 et de la loi domaniale de 1984 a classé les ressources forestières dans le domaine économique de l'Etat ;
- **les terres de parcours et les terres agricoles relèvent du domaine privé de l'Etat** en vertu de l'article 18 de la Loi 90-30 modifiée et complétée du 1^{er} décembre 1990 portant Loi domaniale.

B. Les biens melk de propriété privée

La propriété privée jouit depuis la constitution de 1989 d'une garantie constitutionnelle et non plus seulement d'une garantie légale ; en son article 49, la constitution garantit la propriété privée.

C. Les biens wakf

La constitution de 1989, en son article 49, réhabilite et garantit les biens wakf (article 52 de la constitution de 1996). Il y a deux sortes de wakf, le wakf public et le wakf privé :

Le wakf public consiste en des biens initialement constitués au profit d'institutions de bienfaisance. La rente de ce wakf est affectée à la participation aux bonnes œuvres. Elle est de deux sortes :

- la première, pour laquelle il est fixé à la rente une destination déterminée de laquelle elle ne peut être écartée au profit d'autres bonnes œuvres à moins qu'elle ne vienne à s'épuiser ;
- la seconde, pour laquelle la destination de la rente n'est pas définie par le constituant et sera dénommée alors wakf public ; cette rente servira à subventionner la diffusion des sciences islamiques, à encourager les recherches qui s'y rattachent et les bonnes œuvres.

Le wakf privé est le bien dont le constituant fait bénéficier ses descendants, garçons ou filles, ou bien encore des personnes nommément désignées ; à l'extinction de la lignée des dévolutaires, le wakf est versé à l'œuvre à laquelle il est destiné par la volonté du constituant (Kenaza).

Trouvant son essence dans le droit musulman, le wakf ou *Habous* est l'acte par lequel est rendue impossible l'appropriation d'un bien en son essence, pour toute personne, de façon perpétuelle, pour en attribuer l'usufruit aux nécessiteux ou à des œuvres de bienfaisance. Les biens wakf ne sont pas la propriété de personnes physiques ou morales mais il s'agit plutôt d'une institution. En vertu de l'article 21 de la loi 05-10 du 20 juin 2005, modifiant et complétant l'article 49 de l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, modifiée et complétée, portant code civil, le wakf est considéré comme une personne morale.

3. L'apport de la Loi 90-25 du 18 novembre 1990 portant Loi d'orientation foncière

C'est une loi cadre, une loi qui régit l'ensemble du patrimoine foncier. Son contenu s'articule autour de deux axes principaux consacrés respectivement au patrimoine foncier et aux modes et instruments d'intervention de l'Etat et des collectivités locales (Zeghib, 1991).

D'une façon générale elle vise :

- une définition des catégories techniques qui permette d'asseoir la valeur des sols et de déterminer les plus values ou les moins values qui accompagnent les mutations et les transferts d'une catégorie à une autre ;
- une clarification des régimes juridiques conformes à la constitution et au code civil ;
- des orientations sur le droit d'usage en liaison avec le dispositif légal et réglementaire en vigueur ou à élaborer conformément aux objectifs définis précédemment ;

- la définition des modes d'intervention et de régulation que l'Etat et/ou les collectivités locales pourront entreprendre à travers les instruments techniques et financiers dont ils pourront disposer.

La loi d'orientation foncière donne la définition des différentes terres dont le sens général s'entend de « toute terre non bâtie ».

Il existe sept catégories de terres, chacune avec des critères propres destinés à faciliter la délimitation et l'intervention des mesures de sauvegarde et de protection :

- les terres agricoles ou à vocation agricoles ;
- les terres pastorales ou à vocation pastorale ;
- les terres forestières ou à vocation forestière ;
- les terres alfatières et à vocation alfatière ;
- les terres sahariennes ;
- les terres urbanisées ou urbanisables ;
- les périmètres et sites protégés.

Ensuite cette loi consacre les catégories juridiques de propriété telles qu'énoncées par la constitution. Ainsi, les contours propres à chaque catégorie juridique sont affirmés, en même temps que l'étendue des prérogatives attachées à chacune d'elles.

Sans égard au régime juridique, des contraintes particulières sont imposées à savoir :

- favoriser l'élévation du potentiel productif des exploitations agricoles ;
- verser au profit de l'Etat et des collectivités locales une indemnité compensatrice de la moins value induite par tout transfert d'une terre à potentialité élevée ou bonne vers l'urbanisation (article 37 de la loi d'orientation foncière) ;
- organiser un inventaire général des terres en instituant une obligation pour tout propriétaire, possesseur ou simple détenteur d'une parcelle de terre d'avoir à en faire déclaration ; dans le même temps la loi oblige la commune à tenir à jour un sommier général. Cette mesure, dont la procédure très simple sera fixée par voie réglementaire, permettra d'asseoir plusieurs mesures d'ordre technique et financier soit en faveur du citoyen, telle l'aide individualisée de toute nature, ou au contraire à sa charge, telle les contributions fiscales.

Ainsi cette loi d'orientation foncière, tout en classant la propriété privée comme catégorie juridique, lui donne une définition et élargit la propriété aux droits réels immobiliers. Cette même loi énonce des dispositions supplémentaires à celles évoquées dans le code civil et relatives aux restrictions dans l'exercice du droit de propriété.

Tout d'abord elle consacre le principe de la reconnaissance de la propriété privée par le seul acte authentique soumis aux règles de la publicité foncière. Ainsi tout détenteur ou occupant d'un bien foncier et/ou de droit réel immobilier, doit nécessairement disposer d'un titre légal justifiant cette détention ou cette occupation"².

La propriété peut être individuelle ou collective ; dans ce dernier cas, elle se présente de deux façons soit dans l'indivision ou dans la copropriété.

Pour faire face à l'absence de documentation foncière pour une grande partie de la propriété privée qui constitue une contrainte importante pour sa stabilité, la loi institue dans les communes où le cadastre n'a pas encore été établi un certificat de possession, document ayant des effets proches de ceux que confère le titre de propriété. Ce document qui préserve les droits éventuels des tiers, permet à son titulaire d'exercer toutes les prérogatives attachées à une juste possession. Le titulaire peut, à l'issue de dix années, consolider sa situation et accéder à la propriété en vertu du code civil. Les procédures d'établissement du certificat de possession s'exercent parallèlement à celle portant sur la constatation de la prescription acquisitive et d'établissement de l'acte de

notoriété prouvant reconnaissance de propriété en application des dispositions du code civil relatives à l'exercice de la possession.³

Ensuite, le droit de propriété peut être limité par la Loi notamment⁴:

- l'expropriation pour cause d'utilité publique, procédure reconnue par la constitution en son article 20. Elle relève des prérogatives de puissance publique organisée par la Loi 91-10 du 27 avril 1991 ; procédure exceptionnelle devant faire l'objet de déclaration d'utilité publique et d'une indemnisation préalable, juste et équitable. Les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique sont fixées par le décret 93-186 du 27 juillet 1993. L'expropriation peut également être déclarée par décret exécutif pour les opérations de réalisation des infrastructures d'intérêt général et d'envergure nationale et stratégique"⁵ ;
- les dispositions des articles 48 et suivants de la loi 90-25 portant sur la non exploitation des terres. Au regard de l'utilité économique de la terre et de sa fonction sociale, la non exploitation des terres agricoles est considérée comme un abus de droit sanctionnée par une série de mesures dont l'ultime porte sur la vente forcée du bien en cause ;
- les dispositions des articles 55 et suivants de la loi 90-25 portant sur les mutations foncières et dont l'aboutissement ne doit pas porter atteinte à la viabilité de l'exploitation agricole ; ces dispositions sont détaillées dans le décret n°97-490 du 20 décembre 1997 fixant les conditions de morcellement des terres agricoles ;
- le principe de la liberté des transactions et mutations foncières agricoles n'est limité que dans l'hypothèse d'une atteinte à la viabilité de l'exploitation ou au changement de vocation agricole. En application de cette disposition, le décret 97-484 du 20 décembre 1997 fixe la superficie de l'exploitation de référence pour chaque zone de potentialités, superficie en deçà de laquelle toute propriété agricole n'est pas considérée comme exploitation agricole ;
- par ailleurs il est institué un droit de préemption au profit de l'Etat et des collectivités locales mis en œuvre et géré par les organismes ad hoc. Ces organismes peuvent en outre servir d'instrument de mise en œuvre des politiques de régulation techniques et financières, notamment en matière de modernisation des exploitations et du remembrement. Ces mêmes organismes exerceront le droit de préemption de l'Etat au titre de la loi n °87-19 du 08 Décembre 1987 et bénéficieront des droits des attributaires déchus. Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues, ces organismes, pour être efficaces, doivent recueillir au sein de leurs organes délibérants des représentants de toutes les parties concernées notamment ceux des exploitants
Pour les terres agricoles, l'organisme ad hoc a été créé par décret n°96-87 du 26 février 1996, modifié et complété par le décret n° 09-339 du 22 Octobre 2009 : c'est l'office national des terres agricoles (ONTA), sous la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Non opérationnel depuis sa création en 1996, l'ONTA a été réactivé en 2009 en prévision de la promulgation de la loi relative au mode d'exploitation des terres agricoles du domaine privé de l'Etat dont il constitue l'instrument principal de son application. L'article 5 du décret stipule que « *L'office, en tant qu'instrument de l'Etat et agissant pour son compte, a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale foncière agricole* » ;
- de même que pour l'espace rural et concernant les dispositions relatives au sol urbanisé et urbanisable, la loi consacre au titre de l'espace urbain, certaines règles générales destinées à imposer l'élaboration et l'existence d'instruments contribuant à préserver les terres agricoles et à promouvoir les zones et sites particuliers.

Tableau 3 : Nombre et superficie des exploitations selon la tranche de superficie

Classe de SAU	Exploitations			Superficie			Taille moyenne
	Nombre	%	% cumulé	Ha	%	% cumulé	
0,1 < 0,5	88 914	8,7	14,1	20 109	0,2	0,2	0,2
0,5 < 1	78 266	7,6	21,8	50 407	0,6	0,8	0,6
1 < 2	128 864	12,6	34,4	162 314	1,9	2,7	1,3
2 < 5	239 844	23,4	57,8	722 275	8,5	11,3	3
5 < 10	181 267	17,7	75,5	1 200 598	14,2	25,4	6,6
10 < 20	142 980	14	89,5	1 896 466	22,4	47,9	13,3
20 < 50	88 130	8,6	98,1	2 484 971	29,4	77,2	28,2
50 < 100	14 294	1,4	99,5	930 765	11	88,2	65,1
100 < 200	4 063	0,4	99,9	532 146	6,3	94,5	131
200 et +	1 242	0,1	100	458 628	5,4	100	369,3
Eleveurs	55 935	5,5	5,5	0	0	0	0
Total	1 023 799	100		8 458 680	100		8,3

Source : Recensement général de l'agriculture 2001.

En reconnaissant la propriété privée, la loi a consacré une décision politique d'une grande portée historique à savoir la restitution à leurs propriétaires initiaux des terres nationalisées durant la révolution agraire. Dans le sillage, les terres communautaires dites « arch » sont intégrées définitivement dans le domaine de l'Etat. (Chama, 2004).

4. L'apport de la Loi 08-16 du 03 août 2008 portant Loi d'orientation agricole

Dans le domaine du foncier, la loi d'orientation agricole est venue consolider les principes énoncés par la loi d'orientation foncière. Elle fixe des objectifs clairs en la matière, à savoir :

- préserver et valoriser le patrimoine foncier par la précision de l'organisation foncière et la définition d'un mode approprié d'exploitation des terres agricoles ;
- permettre l'extension et la valorisation du potentiel agricole par des actions de mise en valeur et/ou de réorganisation du foncier agricole.

C'est tout un programme développé dans les titres 2 et 3 de la loi.

Dans cette perspective, la loi institue des instruments d'encadrement foncier applicables aux terres agricoles et à vocation agricole, relevant du domaine privé de l'Etat ainsi qu'à celles relevant de la propriété privée. Ainsi pour la connaissance et la maîtrise du patrimoine foncier il est institué :

- un fichier déterminant les potentialités du patrimoine foncier agricole ou à vocation agricole et servant de base pour l'intervention de l'Etat ;
- une carte de délimitation des terres agricoles ou à vocation agricole.

Ces instruments sont en cours d'élaboration ; ils consistent à identifier les potentialités des terres agricoles de chaque parcelle cadastrée et à saisir les données dans un système d'information géographique (SIG). Cette opération doit couvrir la surface agricole utile du pays, soit une superficie de plus de 8 400 000 ha.

Le principe de la non utilisation des terres agricoles à d'autres fins qu'agricoles, déjà encadré par la loi d'orientation foncière de 1990, est rappelé avec insistance et sa non observation est punie d'une peine d'emprisonnement et d'une amende. C'est dire l'importance qu'accorde la loi à la préservation et à la protection de cette ressource rare et non renouvelable que constitue la terre agricole ; les exceptions notamment à des fins de réalisation d'infrastructures socio économiques se font par la loi pour les terres à potentialité élevées ou bonnes et par décret pour les autres catégories de terres.

En outre la loi tranche définitivement sur le mode d'exploitation des terres agricoles du domaine national à travers l'institution de la formule de la concession. Cette formule s'applique :

- d'une part, aux terres agricoles du domaine privé de l'Etat, mettant ainsi fin à plusieurs années d'hésitations entre l'option de privatisation et celle du maintien de la propriété publique sur ces terres (Ahmed Ali, 1994 ; Bedrani, 1995). La nouvelle loi 10-03 du 15 août 2010 fixant les conditions et modalités d'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat a été publiée au Journal officiel n°46 du 18 août 2010 ;
- d'autre part, aux terres mises en valeur par l'Etat et attribuées à des personnes physiques et morales ;
- et enfin aux terres des fermes pilotes.

L'importance de la terre agricole se voit également soulignée à travers l'obligation faite à tout exploitant d'exploiter effectivement la terre agricole consolidant ainsi le principe déjà énoncé dans la loi d'orientation foncière de 1990, faisant de la non exploitation des terres agricoles « un abus de droit » en raison de leur importance économique et de leur fonction sociale.

L'encadrement des mutations portant sur les terres agricoles, déjà organisé par divers textes, dont le code civil, prévoit désormais de les subordonner à trois importants préalables :

- le premier porte sur l'obligation de procéder à l'inscription de la terre au fichier foncier et à son enregistrement sur la carte de délimitation des terres agricoles ;
- le deuxième vise le respect de la vocation agricole de la terre objet de la mutation ;
- le troisième porte sur l'inaboutissement de la mutation à des parcelles en deçà de la superficie de l'exploitation de référence.

Pour faire face au phénomène du morcellement de la propriété agricole en Algérie, la loi d'orientation agricole de 2008 consacre le remembrement comme une solution soutenue et encouragée par l'Etat. Enfin, la loi énonce les prescriptions relatives aux terres de parcours dont la superficie s'étend sur 32 millions d'hectares, soit près de 60% de la superficie des terres utilisées par l'agriculture. Autant pour le remembrement que pour les terres de parcours, deux lois particulière définissant les conditions et procédures y afférentes seront promulguée prochainement.

II – L'accès à la terre

L'accès à la terre a toujours constitué le fondement des politiques foncières depuis l'indépendance. Il ne peut en être autrement puisque ce principe a servi de moteur à tous les mouvements de résistance qu'a connus le peuple algérien depuis des siècles. Il est non seulement exprimé et réaffirmé dans le discours politique mais également inscrit clairement dans tous les textes ayant régi ce domaine depuis l'indépendance. C'est l'une des raisons qui a amené le législateur à inscrire la priorité dans l'accès à la terre de l'Etat aux *moudjahidine* et ayants droit dans la loi 99-07 relative au *Moudjahid* et au *Chahid* (combattant et martyr de la révolution de libération nationale).

En terme juridique, l'accès à la terre est une opération de transfert d'une propriété, d'un droit réel ou d'un droit personnel, d'une personne physique ou morale vers une autre personne physique ou morale. Il peut s'agir d'un accès à la propriété du bien ou d'un accès à l'exploitation du bien.

Différentes formes d'accès à la terre sont offertes par la législation pour l'accès à la terre ; il peut s'effectuer pour la propriété ou pour l'exploitation de la terre et il peut concerner autant les terres de propriété privée que les terres domaniales ou *wakf*.

L'accès à la terre s'effectue selon le droit commun (par la loi, le fait juridique, par acte administratif, arrêté administratif, par voie judiciaire), ou selon des législations et réglementations particulières.

1. Accès à la propriété

A. Accès à la propriété à partir des terres de propriété privée

Pour les terres de statut privé, l'accès à la propriété s'opère à travers les procédures de droit commun tel la vente, la succession, la donation, le testament et le droit de préemption. La succession, la donation, le droit de préemption et le testament sont régis par le code de la famille.

- **La succession** : c'est l'accès à la propriété par l'héritage. L'héritage est garanti par l'article 52 de la constitution et ses règles sont fixées par l'article 774 du code civil qui renvoie en détail à la loi 84-11 du 9 juin 1984 portant code de la famille.

- **La donation** : c'est le transfert à autrui de la propriété d'un bien à titre gratuit (article 202 du code de la famille).

- **Le testament** : c'est l'acte par lequel une personne transfère un bien à titre gratuit pour le temps où elle n'existera plus. Les dispositions testamentaires ne peuvent excéder la limite du tiers du patrimoine et l'excédent du tiers du patrimoine ne s'exécute que si les héritiers y consentent. (article 184).

- **La vente** est régie par les dispositions du code civil (articles 351 et suivants).

- **Le droit de préemption** : c'est le code civil qui régit le droit de préemption à travers les articles 794 à 807 qui fixent les règles générales en matière de conditions générales, de procédures, des effets et de la déchéance. En matière de droit de préemption, les dispositions du code civil ont été amendées par la loi d'orientation foncière sur deux principes :

Le premier est énoncé dans l'article 57 de la loi 90-25 du 18 novembre 1990, qui étend le droit de préemption aux riverains des terres objet de mutations foncières, amendant ainsi l'article 795 du code civil qui prévoyait ce droit uniquement :

- ✓ au nu-propriétaire dans le cas de vente de tout ou partie de l'usufruit correspondant à la nue-propriété ;
- ✓ au copropriétaire à l'indivis en cas de vente d'une partie de l'immeuble indivis à un tiers ;
- ✓ à l'usufruitier en cas de vente de tout ou partie de la nue-propriété correspondant à son usufruit.

Le deuxième est énoncé dans le deuxième alinéa de l'article 71 de la loi 90-25 portant orientation foncière qui non seulement apporte un nouvel amendement à l'article 795 du code civil en introduisant une nouvelle catégorie de bénéficiaires, à savoir l'organisme public de régulation foncière des terres urbaines, mais le place en 1^{ère} position dans l'ordre fixé par le code civil. L'extension instituée par la nouvelle loi d'août 2010 fixant les conditions et modalités de concession des terres du domaine privé de l'Etat concerne également les co-exploitants d'une exploitation agricole à plusieurs membres ainsi que l'Office national des terres agricoles.

Ainsi en plus des particuliers bénéficiaires de l'exercice du droit de préemption, la législation donne également cette possibilité à l'Etat et aux collectivités locales

- La possession

La possession est régie par les articles 808 et suivants du code civil ainsi que par les articles 39 et suivants de la loi 90-25 portant orientation foncière. La possession peut aboutir à l'accès à la propriété à travers les deux procédures suivantes :

- ✓ la prescription acquisitive ;
- ✓ le certificat de possession.

La possession est le fait d'exercer volontairement sur un bien les prérogatives attachées au droit de propriété. Elle suppose la réunion de deux éléments :

- ✓ la possession exclusive du bien soit par l'usage ou la jouissance ;
- ✓ l'intention de se comporter comme un véritable propriétaire.

Les procédures en la matière et qui aboutissant à la délivrance d'un document publié à la conservation foncière sont exercées sous deux formules :

a] De la prescription acquisitive

Pour faire face à l'absence de titres de propriété, une forme d'accès à la propriété a été mise en place par le décret n°83-352 du 21 mai 1983, instituant une procédure de constatation de la prescription acquisitive et d'établissement d'acte de notoriété prouvant reconnaissance de propriété.

En vertu de ce texte pris en application des articles 827 à 834 du code civil, tout propriétaire (terres de nature *melk*) dépourvu de titres probants (zone non cadastrée) et qui est en mesure de faire valoir une possession (continue, non interrompue, paisible, publique, non équivoque) correspondant à la durée de 15 années requise pour la prescription acquisitive peut se faire établir par un notaire un acte de notoriété portant reconnaissance de propriété. Il suffit pour ce faire que le demandeur dépose un dossier auprès du notaire qui doit assurer la publicité nécessaire par voie d'affichage dans la presse, d'affichage au siège de la commune et de saisine de l'administration des domaines et de l'Assemblée populaire communale pour vérification des droits de l'Etat ou de la collectivité locale sur la propriété en cause. Toute opposition doit être formulée dans le délai de 4 mois, délai au delà duquel le notaire établit l'acte de notoriété et le soumet aux formalités de publicité foncière. Cette procédure a été révisée par la loi 07-02 du 27 février 2007 portant institution d'une procédure de constatation du droit de propriété immobilière et de délivrance de titres de propriété par voie d'enquête foncière. La prise en charge de la nouvelle procédure est du ressort de l'administration chargée de la conservation foncière et non plus du notaire.

b] Du certificat de possession

Le certificat de possession est introduit par les articles 39 et suivants de la Loi 90-25 du 18-11-1990 portant orientation foncière. En application de ces dispositions tout occupant (sur terre de statut *melk*) dépourvu de titres (territoires non cadastrés) et justifiant une possession continue, non interrompue, paisible, publique et non équivoque peut obtenir la délivrance d'un certificat de possession soumis aux formalités d'enregistrement et de publicité foncière.

Ce document ne reconnaît pas la propriété mais présente de nombreuses similitudes par rapport à l'acte de propriété. En effet le certificat de possession enregistré et publié à la conservation foncière peut servir :

- pour l'obtention d'un permis de construire ;
- à constituer une hypothèque lors de l'octroi de crédits bancaires.

Cette formule présente également de nombreuses similitudes à la formule précédente relative à la prescription acquisitive puisque, hormis la durée d'obtention du titre et l'autorité chargée de la délivrance du titre, les mêmes conditions sont exigées à savoir : possesseur au sens du code civil,

zone non cadastrée, terre de nature Melk, publicité dans la presse. Cette similitude rend incompréhensible le recours du législateur à cette formule.

B. Accès à la propriété à partir des terres du domaine privé de l'Etat

Puisant son essence dans le droit musulman selon le principe que « celui qui met en valeur une terre, en devient propriétaire », la loi 83-18 du 13 août 1983 relative à l'accession à la propriété foncière, peut constituer également un cadre d'accès à la propriété foncière privée.

En effet, cette loi consacre en son chapitre 1^{er}, la possibilité d'accès à la propriété des terres domaniales à travers la mise en valeur. Ainsi, toute personne physique, jouissant de ces droits civiques ou toute personne morale de statut coopératif, de nationalité algérienne peut acquérir des terres domaniales après les avoir mises en valeur dans un délai maximal de 5 années. Les terres dont il s'agit doivent être situées dans les zones sahariennes ou présentant des caractéristiques similaires ainsi que sur les autres terres domaniales non affectées et susceptibles d'être utilisées après mise en valeur par l'agriculture.

Cette formule a été confortée par la loi d'orientation agricole en son article 18. Depuis 1983, cette loi a permis l'attribution de 687 000 hectares à 106 000 bénéficiaires (source : Statistiques du Ministère de l'agriculture et du développement rural, 2010).

2. Accès à l'exploitation de la terre

Ici aussi, il faut distinguer entre la terre de statut privé, la terre de statut domanial et la terre de statut *wakf*.

A. Terres de statut privé

L'accès à l'exploitation peut se faire par les voies du droit commun à savoir la location. Cette formule bien qu'ancienne dans les pratiques du monde agricole se heurte à un vide juridique. En effet le bail agricole n'est pas expressément régi par le code civil qui traite du bail en général et de celui d'habitation en particulier. Afin d'y pallier, la loi 90-25 du 18 novembre 1990 recommande en son article 53 qu'«en matière de baux, les dispositions législatives en vigueur concernées seront en tant que de besoin, adaptées pour prévoir toutes formes juridiques favorisant l'exploitation des terres notamment par la promotion des investissements productifs et l'amélioration de la structure foncière de l'exploitation».

Les dispositions législatives en vigueur ne sont pas adaptées à l'activité agricole puisque le code civil ne traite pas des baux ruraux expressément, ce qui rend fragile les relations entre bailleurs et preneurs puisque les relations sont opérées sur des bases juridiques aléatoires. Cette situation fait que :

- soit les notaires se basent exclusivement sur le code civil pour la rédaction des baux ruraux lorsque les parties contractantes veulent lui donner un caractère authentique ;
- soit que les bailleurs et preneurs recourent à la pratique des actes sous seing privés puisque le troisième alinéa de l'article 53 de la loi d'orientation foncière autorise l'établissement des baux agricoles en la forme d'actes sous seing privé.

Au regard de l'insuffisance de l'information dans ce domaine et bien que la formule de « location monétaire » semble la plus sécurisante et la plus répandue, aucune indication n'est disponible pour affirmer la consistance des diverses formules (Bouchemal, 1997), ce qui suppose le recours à toutes les formules existantes et pour lesquelles le juge devra user de beaucoup d'imagination pour la prise en charge des contentieux en la matière. Il apparaît urgent que le texte prévu par la loi 90-25 portant orientation foncière soit élaboré pour d'une part, prendre en charge les spécificités du bail rural et d'autre part, clarifier et consolider ainsi les relations bailleurs-preneurs.

B. Terres de statut domanial

a] La première forme d'accès à l'exploitation de la terre du domaine privé de l'Etat est celle contenue dans la loi 10-03 du 15 août 2010, fixant les conditions d'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat. L'accès à ces terres est réservé :

- en priorité aux membres des exploitations agricoles collectives ou individuelles actuelles créées dans le cadre de la loi 87-19 du 18 décembre 1987. Cette formule concerne 2,5 millions d'hectares exploitées par 118 000 personnes dans près de 97 000 exploitations (source : Statistiques du Ministère de l'agriculture et du développement rural 2010) ;
- ensuite, pour les terres rendues disponibles sur appel à candidatures, parmi les exploitants concessionnaires restants dans le cas d'une exploitation agricole à plusieurs exploitants concessionnaires, aux exploitants concessionnaires riverains en vue d'agrandir leurs exploitations, aux personnes ayant des capacités techniques et présentant des projets de consolidation et de modernisation de l'exploitation agricole.

Le droit de concession est accordé par acte établi par l'administration des domaines pour une durée de 40 ans renouvelable à la demande de l'exploitant concessionnaire, en contrepartie du paiement d'une redevance domaniale dont le montant a été fixé par l'article 41 de la loi de finances complémentaire pour 2010. L'acte de concession est établi à titre individuel pour responsabiliser et sécuriser l'exploitant concessionnaire. La concession englobe aussi bien la terre agricole que les biens superficiels accompagnant l'activité de l'exploitation agricole notamment les constructions (bâtiments d'exploitation et habitations), les plantations et les infrastructures hydrauliques. Cette formule rompt définitivement avec le collectivisme imposée et hérité de la période antérieure puisque les exploitants ont la possibilité de se constituer en exploitations individuelles sous réserve du respect des dispositions réglementaires en matière de morcellement des terres agricoles fixées par le décret 97-490 sus évoqué.

Le droit de concession est un droit réel cessible, transmissible et saisissable.

- Il est cessible sous réserve de l'exercice du droit de préemption par les co-exploitants d'une exploitation agricole à plusieurs membres pour agrandir l'exploitation agricole en place ou de l'Office national des terres agricoles dans le cadre de la régulation foncière opérée en application de la politique des structures agraires retenue par les pouvoirs publics ;
- Il confère le droit de constituer, au profit des organismes de crédit, une hypothèque grevant le droit réel immobilier résultant de la concession ;
- Il est transmissible aux héritiers, à charge pour ces derniers de choisir l'un d'entre eux pour les représenter et assumer les droits et charges dans l'exploitation de leurs quotes-parts ou se désister, à titre onéreux ou gracieux, au profit de l'un d'entre eux ou enfin céder leurs droits dans les conditions fixées par la présente loi. A défaut de l'une des trois solutions, le juge compétent est saisi par l'Office national des terres agricoles.

Le titulaire du droit de concession est soumis à un cahier des charges ainsi qu'à des obligations légales et conventionnelles dont le non respect peut entraîner la résiliation administrative de l'acte de concession moyennant indemnisation pour la plus value apportée à la terre à travers les biens superficiels.

b] La deuxième forme est celle mise en œuvre en application de la loi portant régime général des forêts à travers un droit d'exploitation (droit d'usage) sur les terres à vocation forestière ; trois usages sont en vigueur :

- **Le premier usage porte sur l'amodiation**, c'est la location de parcelles de terres sises à l'intérieur ou à la périphérie de la forêt appelée communément « vides labourables » ou « tranchées par feux » en vue de leur mise en valeur et exploitation par des riverains. L'autorisation de l'usage en question est formalisée par le responsable de l'administration des forêts de *wilaya* sous forme de bail ou de convention ainsi qu'à partir d'un cahier des charges sur la base de la

valeur vénale fixée par le directeur des domaines de *wilaya*. Malgré l'absence d'ancrage juridique, cette formule a survécu à nos jours, voire même a été organisée par des circulaires de l'administration des forêts.

- **Le second usage en vigueur porte sur la mise en valeur**, organisé par le « décret 01-87 du 05 avril 2001 fixant les conditions et les modalités d'autorisation d'usage dans le cadre des dispositions de l'article 35 de la loi 84-12 modifiée et complétée portant régime général des forêts ».

C'est une formule d'accès à la terre qui concerne les terres du domaine public puisqu'il s'agit des terres forestières et destinée également aux riverains de la forêt dans le cadre de sa protection. Pour ce faire, des périmètres sont retenus sur la base de critères techniques et économiques et de protection du milieu. Un arrêté du ministre chargé des forêts formalise la création et la délimitation du périmètre. Un comité *ad hoc* valide les périmètres. Les candidats sont retenus par une commission de *wilaya*. L'autorisation d'usage est établie par l'administration des forêts et sa mise en œuvre s'effectue conformément au cahier des charges. L'autorisation d'usage n'est pas un droit réel, elle est accordée moyennant paiement d'une redevance domaniale et elle est consentie pour une période renouvelable de 20 ans pour les activités d'élevage et de pépinière, de 40 ans pour les vergers arboricoles et de 99 ans pour les plantations forestières. Elle est transmissible aux héritiers en cas de décès du détenteur de l'autorisation d'usage. L'autorisation d'usage peut être retirée par l'administration dans certaines conditions (manquement aux obligations du cahier des charges ou lorsqu'il y a nécessité de réalisation d'une infrastructure sur la terre en cause).

- **Le troisième usage se rapporte aux forêts récréatives** ; il est organisé par le « décret 06-368 du 19 octobre 2006 fixant le régime juridique de l'autorisation d'usage pour les forêts récréatives ainsi que les conditions et modalités de son octroi ». Ce décret est pris également en application des dispositions de l'article 35 alinéa 4 de la loi 84-12 portant régime général des forêts. Il vise à exploiter une portion de forêt destinée à la récréation, la détente, aux loisirs et à l'écotourisme.

L'acte d'autorisation d'usage qui n'est pas un droit réel est établi par l'administration chargée des domaines. Cet acte est selon l'article 3 de décret « l'acte administratif par lequel il est conféré la capacité d'exploiter la forêt récréative à des fins de détente et de loisirs ».

L'acte d'autorisation d'usage qui ne peut faire l'objet de transaction ;

- est consentie pour une durée de 20 ans renouvelable à la demande du bénéficiaire ;
- donne lieu au versement d'une redevance fixée conformément à la législation et à la réglementation en vigueur ;
- est transmissible pour le reste de la période convenue, aux héritiers et ayant droits en cas de décès du bénéficiaire.

L'acte d'autorisation d'usage peut être retiré si le bénéficiaire ne se conforme pas aux dispositions du décret et aux prescriptions du cahier des charges. Le retrait peut être également prononcé d'une façon unilatérale par l'administration chargée des domaines lorsqu'il y a nécessité d'intérêt général, auquel cas le bénéficiaire a droit à une indemnité déterminée par l'administration des domaines sur la base des travaux prévus par le cahier des charges et exécutés par le bénéficiaire.

c] La troisième forme porte sur la concession des terres du domaine privé de l'Etat à travers la mise en valeur

Cette formule d'accès à l'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat a été mise en place par le décret n°97-483 du 15 décembre 1997. Aux termes de l'article 5 du décret, toute personne physique ou morale peut bénéficier de la concession à titre onéreux des terres relevant du domaine privé de l'Etat, sur la base d'un cahier des charges, dans les périmètres de mise en valeur à identifier. Cette formule est en cours de modification pour l'adapter à la mise en œuvre de l'article 18 de la Loi d'orientation agricole.

Les listes des bénéficiaires sont arrêtées par une commission de *wilaya*. La concession est formalisée par acte établi par l'administration des domaines pour une durée déterminée en compatibilité avec la nature des actions de mise en valeur telles que prévues dans le cahier des charges. Le droit de concession est transmissible aux héritiers. La concession est consentie moyennant paiement d'une redevance annuelle fixée par l'administration des domaines et elle peut être résiliée par voie judiciaire en cas de manquement aux obligations de l'exploitant concessionnaire.

C. Terres de statut wakf

Les biens *wakf* sont exploités conformément à la loi 91-10 du 27 avril 1991, modifiée et complétée relative aux biens *wakf* et le décret 98-381 du 1^{er} décembre 1998 fixant les conditions et les modalités d'administration, de gestion et de protection des biens *wakf*. Ces conditions et modalités ont été clarifiées par la loi 01-07 du 22 mai 2001 modifiant et complétant la loi 91-10 du 27 avril 1991 relative aux biens *wakf*.

Parmi les différents modes d'exploitation introduits par cette loi, beaucoup sont nouveaux dans le droit positif algérien notamment les formules de location.

Les biens *wakf*, dont les terres agricoles, sont exploités, fructifiées et développées à travers les contrats suivants :

- le bail à complant (*Mouzaraâ*) : cette formule consiste à donner la terre pour exploitation à un preneur, en contrepartie d'une part de la production convenue à la conclusion du bail ;
- le bail de colonage (*Moussakat*) consiste à donner des arbres pour exploitation en contrepartie d'une part déterminée de leurs fruits ;
- le bail emphytéotique (*el hakr*) est une formule en vertu de laquelle une partie de la terre non viable est affectée à la construction et/ou à la plantation pour une durée déterminée en contrepartie du paiement de la valeur approximative de la terre *wakf* au moment de la conclusion du contrat ; un loyer annuel est fixé dans le contrat en contrepartie du droit de jouissance sur la construction ou sur la plantation et de son legs pendant la durée du contrat ;
- le bail d'exploitation (*El marçad*) est une autre formule qui consiste à permettre au preneur de construire sur la terre louée en contrepartie de l'exploitation des revenus de la construction et de disposer du droit de la céder avec accord préalable pendant toute la durée de l'amortissement de la valeur de l'investissement ;
- le contrat d'entreprise est une formule empruntée au code civil (article 549 et suivants) ;
- le contrat d'échange (*al mouqayadha*) concerne l'échange d'une part de la construction en contrepartie d'une part de la terre ;
- le contrat de restauration ou de construction (*tarmim* ou *taâmir*) en vertu duquel le preneur paie la valeur approximative de la restauration ou bénéficie d'une déduction sur le loyer à venir de la construction.

Toutes ces formules qui visent l'exploitation, la fructification et le développement des biens *wakf* sont réalisées conformément à la volonté du constituant et aux objectifs de la *chariaâ* islamique en matière de *wakf* (droit musulman).

Conclusion

Les fondements de la politique foncière initiés par la constitution et la loi d'orientation foncière de 1990 ont été complétés et clarifiés par la loi d'orientation agricole d'août 2008 et récemment par la loi fixant les modalités et conditions d'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat d'août 2010.

Avec la mise en place des textes d'application, l'Algérie se verra dotée d'un dispositif juridique des plus complets dans le domaine du foncier et qui constitue un des piliers de la politique de renouveau de l'économie agricole et rurale engagée par l'Etat depuis deux années.

Cet encadrement juridique s'articulera autour des axes principaux suivants :

- la continuation de la mise en place des instruments de sécurisation foncière des exploitants agricoles quelque soit la nature juridique de la terre ;
- la poursuite des efforts en matière de cadastre général et de procédures de constatation de la propriété privée afin de la doter d'actes légaux. La mise en place rapide des instruments de remembrement des terres contribuera certainement à cet objectif tout en prenant en charge les phénomènes de l'indivision et du morcellement de la propriété ;
- l'adaptation de la législation en matière de baux ruraux afin de garantir les relations entre bailleurs et preneurs ; le mode de faire valoir indirect prend beaucoup d'ampleur dans l'informel ;
- la mise en œuvre d'une politique de structures agraires adaptée à la réalité socio-économique des exploitants agricoles et aux exigences économiques du pays ;
- l'organisation des terres de parcours avec l'objectif de lutter contre la désertification et préserver la vocation agro pastorale de cet immense territoire ;
- la mise en place d'instruments et de règles adéquats pour l'utilisation du sol à d'autres fins qu'agricoles pour sauvegarder et préserver les terres agricoles.

De grands espoirs sont fondés sur l'Office national des terres agricoles (ONTA), chargé de la mise en œuvre de la politique foncière, en tant qu'instrument de l'Etat et d'accompagnateur des exploitants agricoles pour l'application de cette législation sur le terrain.

Afin de garantir sa stabilité dans le cadre d'une sécurisation foncière permanente, il reste cependant à la profession agricole à renforcer son organisation notamment autour de l'interprofession pour faire sien cet encadrement juridique afin de protéger davantage cette ressource rare que constitue la terre.

Références

Ahmed Ali A. (1994). Le devenir de la privatisation des terres agricoles. *Etudes Foncières*, n°63, Juin 1994, p. 35-39.

Bedrani S. (1995). L'intervention de l'Etat dans l'agriculture en Algérie : constat et propositions pour un débat. In Allaya (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*. Montpellier : CIHEAM-IAM, p. 83-99. (Options Méditerranéennes, Sér. B / n°14).

Bouchemal S. (1997). *Mutations agraires en Algérie*. Paris : l'Harmattan. (Collections alternatives rurales).

Côte. M. (1996). *L'Algérie, espace et société*. Paris : Masson/Armand Colin.

Chama S. (2004). *Le système juridique d'orientation foncière en Algérie*. Alger : Houma (en langue arabe).

Kenaza M. (s.d.). *Le Wakf public en droit algérien*. S.I. : Dar el Houda (en langue arabe).

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

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINAGRI) (Algérie). (2010). *Statistiques.* Alger : MINAGRI.

Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (Algérie). (2003). *Recensement général de l'agriculture 2001. Rapport général.* Alger : MINAGRI.
<http://www.minagri.dz/pdf/RGA%20rapport%20general.pdf>

Zeghib H. (1991). Commentaire sur la Loi d'orientation foncière. *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, vol. 29, n. 3, p. 497-516.

Notes

¹ La première loi qui date de 1981 a porté sur la cession des biens immobiliers de l'Etat aux particuliers (locaux à usage d'habitation ou professionnel).

² Cette disposition rappelle les dispositions déjà énoncées par :

Les articles 15 et 16 de l'ordonnance 75-74 du 12 novembre 1975 portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier : Article 15 « Tout droit de propriété, tout autre droit réel relatif à un immeuble, n'existe à l'égard des tiers que par le fait et à dater du jour de publication au fichier immobilier ; toutefois, les transmissions par décès prennent effet du jour du décès des titulaires de droits réels ». Article 16 « les actes volontaires et les conventions tendant à constituer, transmettre, déclarer, modifier ou étendre un droit réel, ne produisent effet même entre les parties, qu'à dater de leur publication au fichier immobilier »

Article 793 du code civil « La propriété des immeubles et les autres droits réels ne sont transférés, aussi bien entre parties qu'à l'égard des tiers, que si les formalités prévues par la loi et notamment les textes régissant la publicité foncière sont observées ».

³ Cette procédure instituée par le décret 83-352 du 21 mai 1983 en application des articles 827 à 834 du code civil, a été révisée par la loi 07-02 du 27 février 2007 portant institution d'une procédure de constatation du droit de propriété immobilière et de délivrance de titres de propriété par voie d'enquête foncière.

⁴ Art. 677 du code civil. – « Nul ne peut être privé de sa propriété que dans les cas et conditions prévus par la loi ».

Toutefois, l'administration peut prononcer l'expropriation d'immeubles en tout ou en partie ou de Droits réels immobiliers pour cause d'utilité publique, moyennant une indemnité juste et équitable. En cas de contestation sur le montant de l'indemnité, celle-ci est fixée par voie judiciaire. La procédure de fixation de l'indemnité ne peut, en aucun cas, constituer un obstacle à la prise de possession des biens à exproprier.

⁵ Mesure exceptionnelle introduite par l'article 65 de la loi de finances pour 2005 qui a modifié l'article 12 de la loi 91-10 du 27 avril 1991 et qui permet de prononcer l'expropriation par décret exécutif et à l'administration expropriante de procéder à la prise de possession immédiate pour les opérations de réalisation des infrastructures d'intérêt général, d'envergure nationale et stratégique.

Zonage, planification foncière et intérêts protégés par le droit : les enseignements de l'analyse du contentieux administratif en France

Romain Melot

INRA-Sadapt, France

Résumé. En France, le processus de décentralisation au début des années 1980 a eu pour effet l'attribution de nouveaux pouvoirs aux élus locaux et par conséquent de nouvelles formes de responsabilité politique et juridique. Devenus autorités administratives de décision en matière d'urbanisme, les maires et conseils municipaux sont de ce fait même devenus également porteurs de projets susceptibles de contestations dans l'arène judiciaire. Le discours tenu sur la place du juge comme acteur des controverses locales assimile par ailleurs fréquemment l'intervention de la justice dans les choix d'aménagement à une réintroduction déguisée d'une tutelle étatique sur la gestion des collectivités locales. De ce fait, le caractère massif des recours en justice (10% des affaires traitées par les tribunaux administratifs) n'est que le reflet de l'activité de routine administrative accomplie en la matière par les communes. La rhétorique de l'insécurité juridique tend ainsi à effacer le constat que l'intensité du recours au juge est la traduction logique de l'intensité d'une activité réglementaire à grande échelle. En second lieu, comme le montrent les données statistiques sur le contentieux des documents d'urbanisme, les recours sont d'une part très concentrés géographiquement dans les régions où la pression foncière est importante (grandes agglomérations, littoral et montagne), et d'autre part, le taux de réussite de ces contestations reste très limité.

Mots-clés. Zonage – planification – contentieux – environnement - espaces protégés.

Zoning, land planning and interests: the teachings of analysis of administrative disputes in France

Abstract. The decentralisation process in France in the early 1980s resulted in the awarding of new powers to local elected officials and hence to new forms of political and legal liability. Mayors and town councils became decision making administrative authorities in questions of town planning and thus also became project initiators that could be contested in the courts. Discussion of the position of the judge as a player in local controversies often considers the intervention of the judiciary in development choices to be a disguised reintroduction of state control of local authority management. Thus the massive recourse to the courts (10% of the cases handled by the administrative judiciary) is just the reflection of routine administrative activity carried out on the question by local authorities. Discourse focused on lack of legal security thus tends to hide the observation that the intensity of recourse to the courts is the logical result of intensive regulatory activity on a large scale. Second, as is shown by statistical data on disputes concerning town planning documents, actions appear to be strongly concentrated in regions where landholding pressure is strong (large cities, coastal and mountain areas). The proportion of success of these actions is also very limited.

Keywords. Zoning - planning - litigation – environment - protected areas.

En France, depuis les réformes de décentralisation du début des années 1980, les municipalités se sont vues attribuer de nouveaux pouvoirs en matière d'urbanisme. En parallèle au transfert des compétences d'urbanisme aux élus municipaux, l'évolution du droit est marquée à partir des années 80, par le passage d'une dimension strictement foncière à une dimension pluri-sectorielle de la planification locale, qui conduit à renforcer la prise en compte dans les documents d'urbanisme d'objectifs diversifiés et susceptibles de contrôle par les services de l'Etat.

Cette évolution est moins la conséquence du processus de décentralisation en lui-même que de l'apparition sur l'agenda politique national de questions relevant de plusieurs domaines d'action publique et nécessitant l'intervention conjointe de plusieurs niveaux d'action : émergence sur le devant de la scène des préoccupations environnementales, enjeux liés à la gestion des risques,

mise en place d'une politique de la ville suivant une logique de projet. Si le processus de décentralisation n'est pas le moteur initial de ces évolutions, il en illustre cependant les conséquences dans la mesure où le mécanisme d'enchevêtrement des politiques tend à remettre en cause l'assignation de compétences délimitées aux collectivités locales. La traduction juridique de ces superpositions d'agenda est la multiplication, - fortement accélérée dans les années 1990 -, de référents normatifs ayant un impact direct sur l'architecture des documents d'urbanisme, et ressortissant à des domaines aussi divers que la préservation de l'environnement et des ressources naturelles¹, le soutien et la préservation des activités agricoles², la prévention des risques et la lutte contre les pollutions et nuisances³, ou encore les actions en faveur de l'habitat⁴.

I – Les documents d'urbanisme au cœur d'une action publique territoriale « intégrée »

La refonte de l'économie des outils de planification locale opérée par la loi « solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000 consacre ce passage d'une logique sectorielle de simple gestion foncière à une logique intégrée. Le renvoi des outils de planification à des objectifs politiques généraux est opéré sous la forme de principes juridiques fortement imbriqués au sein d'une architecture à plusieurs niveaux, qui par un mécanisme de références complexes, associe des normes primaires à des normes secondaires⁵. Un premier principe d'équilibre entre développement (extension et densification urbaine) et préservation (appliqué aux espaces agricoles et naturels) vise à intégrer dans les plans locaux d'urbanisme la prise en compte de la notion de développement durable. Il s'agit d'une première remise en cause de la logique fonctionnelle, dans la mesure où est jugée insuffisante la technique du zonage négatif à visée protectrice (interdiction ou limitation des droits de construction dans les zones à protéger). Un second principe dit de « mixité urbaine » est plus explicitement critique vis-à-vis de la planification spatiale réduite au simple zonage fonctionnel.

La notion de projet urbain intégré est ainsi présentée comme un outil de lutte contre les formes de ségrégation spatiale et sociale associée à des usages mono-fonctionnels de l'espace. Au principe primaire de mixité urbaine sont donc subordonnés des principes secondaires de nature polymorphe : équilibre entre emploi et habitat, organisation rationnelle des déplacements et de la mobilité, gestion des ressources en eau.

Face à cette complexité croissante des référentiels juridiques, la construction des documents d'urbanisme est soumise à un double cohérence : une cohérence *externe* entre des objectifs politiques relevant de prescriptions supra-communales et qui peuvent se révéler contradictoires (comme la préservation des espaces naturels et la satisfaction des besoins en logement) d'une part, et d'autre part, une cohérence *interne* entre les volets prospectifs du document d'urbanisme (le plan d'aménagement et de développement durable, le rapport de présentation) et le volet proprement réglementaire relatif aux droits d'usages des sols dans les différentes zones délimitées. C'est précisément cet impératif de cohérence renforcé qui contribue, en même temps qu'il place le pouvoir communal à l'intersection d'agendas politiques multiples, à aménager un *espace d'appréciation* élargi pour les services de l'Etat qui s'appuient largement sur la qualification (naturellement sujette à controverses) du caractère *juridiquement* cohérent du plan local, à défaut d'être juge du choix politique (le « parti pris d'aménagement »).

II – Décentralisation des compétences d'urbanisme et contentieux administratif

Les conséquences du processus de décentralisation ne se sont pas limitées à une redistribution des compétences entre les acteurs du système politico-administratif local. L'attribution de nouveaux

pouvoirs s'est en effet traduite par la définition de nouvelles formes de responsabilité politique, corollaire que les élus locaux ont dû assumer avec plus ou moins de réticences et de difficultés. Devenus autorités administratives de décision en matière d'urbanisme, responsables des actes réglementaires exécutoires et opposables, les maires et conseils municipaux sont de ce fait même devenus également porteurs de projets susceptibles de contestations et de controverses s'exprimant dans le cadre de procédures de concertation ou d'enquêtes publiques, mais aussi dans l'arène judiciaire des juridictions administratives par le biais des requêtes en annulation pour excès de pouvoir.

La place déterminante des maires dans le personnel politique et les puissants relais institutionnels dont ils disposent (à l'Assemblée nationale, par le biais du cumul des mandats, et surtout au Sénat, dont la vocation est de représenter les collectivités locales) ont ainsi favorisé de manière récurrente la mise à l'agenda parlementaire de réformes visant à limiter le rôle joué par la justice administrative dans les affaires d'urbanisme, soit en jouant directement sur l'étendue des droits d'action des résidents et associations (limitation des conditions de recours des tiers⁶), soit en restreignant le pouvoir d'appréciation des juges (concernant le contrôle des modalités d'extension de l'urbanisation). Le discours tenu sur la place du juge comme acteur des controverses locales assimile par ailleurs fréquemment l'intervention de la justice dans les choix d'aménagement à une réintroduction déguisée d'une tutelle étatique sur la gestion des collectivités locales.

La mobilisation des élus locaux sur ce point est la résultante de deux traits majeurs de la production réglementaire par les communes en matière d'aménagement. En premier lieu, les actes d'urbanisme (autorisations individuelles d'occupation des sols comme les permis de construire), compétence phare des communes et symbole de la décentralisation, correspondent à une activité bureaucratique de masse, contrairement à l'application de réglementations visant des professionnels (en matière environnementale notamment). De ce fait, le caractère massif des recours en justice (10% des affaires traitées par les tribunaux administratifs) est à l'échelle de l'activité de routine administrative accomplie en la matière par les communes et renforce chez les élus l'impression d'une menace contentieuse permanente. La rhétorique de l'insécurité juridique tend ainsi à effacer le constat que l'intensité du recours au juge est la traduction logique de l'intensité d'une activité réglementaire à grande échelle.

En second lieu, comme le montrent les recherches statistiques menées au niveau national sur le contentieux administratif (Aubusson de Cavarlay et *al.*, 2005), les recours en justice en la matière se caractérisent par une importante concentration géographique dans les régions où la pression foncière est importante, que ce soit en raison de la proximité d'une grande agglomération (Ile de France) ou d'espaces recherchés pour leur qualité paysagère et leur cadre de vie (régions méditerranéennes et alpines), lesquels sont justement soumis à des prescriptions particulières visant leur préservation (lois littoral et montagne). Cette concentration, qui fait des questions d'aménagement et de planification, et plus généralement des enjeux fonciers, un enjeu majeur de la politique locale dans ces régions, contribue à mobiliser les élus concernés, comme en témoigne le rôle déterminant joué par les relais politiques que constituent les associations d'élus du littoral et de la montagne dans la libéralisation des règles d'urbanisme consacrée par la loi Urbanisme et habitat en 2003⁷.

Le cadre de l'arène judiciaire constitue en outre un espace de controverses d'autant plus difficile à appréhender pour les élus locaux que celui-ci échappe aux routines de négociation politique auxquelles ils sont accoutumés avec les services de l'Etat. Comme nous l'indiquons plus haut, l'expertise de l'administration tend à se concentrer en amont du processus (réunion de personnes publiques associées ou avis sur projet arrêté avant enquête publique), et les services instructeurs de l'équipement restent généralement réticents à l'exercice d'un contrôle de légalité a posteriori, le jugeant « *inadéquat dans la mesure où l'instruction correspond souvent à un processus complexe au cours duquel beaucoup de contacts ont été établis, de points délicats négociés, rendant de fait un contrôle inefficace si la procédure d'instruction n'est pas reconsidérée dans son ensemble* » (Duran, Hérault, 1988, 23). De fait, ce contrôle a posteriori, réduit dans sa fréquence et sa

substance à des cas problématiques, débouche très rarement à des recours en justice suivant la procédure du déferé préfectoral (GRIDAUH, 2004). A l'inverse, les associations agissant en justice dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement, en particulier les associations agréées disposant d'une expertise juridique, se révèlent particulièrement combatives (Kirat, Melot, 2005).

III – La planification contestée en justice : premiers résultats d'une étude sur les recours visant les documents d'urbanisme

Dans ce contexte d'affirmation des prérogatives politiques du pouvoir local en matière de planification, et du primat du politique sur le juge, l'intégration dans le droit de l'aménagement de pans entiers issus d'autres législations, consacrée par l'assignation d'objectifs généraux multiples aux documents d'urbanisme, apparaît comme un phénomène ambivalent. D'une part, il constitue une contrainte pour le pouvoir municipal responsable de l'élaboration des projets, dans la mesure où la difficulté de la mise en cohérence des objectifs l'expose à des controverses, et élargit le *cadre d'argumentation juridique* mobilisé devant les tribunaux. A l'inverse, la multiplicité des objectifs à concilier peut également être interprétée comme créatrice d'un *espace d'interprétation* pour les élus et les bénéficiaires des zonages, puisque l'éclatement des référents normatifs peut aussi bien se traduire par leur neutralisation mutuelle : la pluralité des objectifs politiques pris en compte dans les dispositifs de planification par le biais des principes généraux d'aménagement peut ainsi favoriser l'ambivalence des *registres d'argumentation*.

L'analyse des demandes portées devant les tribunaux administratifs visant l'annulation des documents d'urbanisme votés par les conseils municipaux, permet d'avoir une image des logiques de recours au tribunal en la matière. Nous présentons ici les premiers résultats issus d'une étude en cours au niveau national sur le sujet (cf. encadré méthodologique). Le contentieux des documents d'urbanisme est quantitativement beaucoup plus restreint que celui des autorisations individuelles : il représente en moyenne 10% de l'ensemble du contentieux de l'urbanisme. Un des premiers enseignements est de confirmer les tendances statistiques observées au niveau de l'ensemble du contentieux de l'urbanisme en termes de répartition géographique, à savoir la concentration des affaires dans les zones littorales et les périphéries de grandes agglomérations (cf. tableau 1 en annexe). Ce contentieux confronte en grande majorité des particuliers, et dans une moindre mesure des associations, aux municipalités dont ils contestent les choix opérés en matière d'extension ou de limitation de l'urbanisation (cf. graphe 1 en annexe)⁸. Cette forte implication des particuliers a des conséquences sur le profil des demandes adressées aux tribunaux : celles-ci portent sur des aspects ciblés du document d'urbanisme (zonage d'un terrain en particulier, point du règlement). Seules 20 % des affaires étudiées concernent l'annulation d'un document d'urbanisme ayant fait l'objet d'une élaboration nouvelle.

Ce caractère « focalisé » des demandes est également la conséquence du profil des décisions en matière de planification adoptées par les conseils municipaux : les délibérations des communes portent bien plus souvent sur des révisions ou modifications (qui ont un caractère partiel) que sur des élaborations nouvelles⁹. La focalisation des demandes explique également la fréquence des annulations seulement partielles. Lorsque les juges donnent satisfaction aux demandeurs, les annulations qu'ils prononcent s'en tiennent ainsi aux seuls points litigieux que leurs soumettent les requérants - comme le veut le principe général de procédure suivant lequel le juge est tenu par l'objet du litige qui lui est soumis. Cette observation permet de relativiser le discours sur « l'insécurité juridique » parfois porté par des élus locaux : si le taux de contestation des documents d'urbanisme peut être parfois important¹⁰, ce constat doit en effet être doublement nuancé. D'une part le taux de rejet des demandes reste très élevé (dans 63% des affaires de notre échantillon), et d'autre part, les juges prononcent davantage d'annulations partielles (dont la portée est parfois très limitée) que d'annulations totales. Dans cette configuration, les associations obtiennent des résultats plus satisfaisants que les particuliers : leur taux de réussite oscille autour de 50%, contre

33% pour les particuliers. De plus, elles distancent encore plus nettement ces derniers lorsque l'on compare les taux d'annulation totale (cf. graphe 2 en annexe). Ce relatif succès des associations tient sans doute au fait que ces dernières ont une approche sélective et stratégique du recours au tribunal. Alors qu'un particulier correspond à ce qu'on appelle, en sociologie du droit, un « joueur occasionnel » dont le seul contact avec le tribunal se limitera à la défense ponctuelle de ses intérêts particuliers dans le cadre d'un litige unique et ciblé, les associations sont des « joueurs récurrents » (Galanter, 1974) qui ne s'engagent dans la voie contentieuse que pour certains litiges, alors qu'elles traitent d'autres par voie non contentieuse, au terme d'un arbitrage préférentiel.

C'est donc essentiellement sur les enjeux fonciers du zonage et de l'allocation des droits à bâtir que se cristallisent l'objet principal des requêtes, qu'elles soient initiées dans une visée de préservation des espaces naturels ou dans la perspective d'une extension des surfaces urbanisées. Cependant, sur un plan plus qualitatif, on peut souligner que c'est précisément sur la base de ces enjeux fonciers (correspondant à l'intérêt particulier d'un résident lésé ou à l'intérêt collectif défendu par une association) que sont susceptibles de se développer des registres d'argumentation ciblés sur le respect des divers principes généraux d'aménagement. Ainsi, pour réclamer l'annulation du document d'urbanisme qui classe ses terrains en zone inconstructible, un résident pourra opposer à la nécessité de protéger les espaces naturels l'objectif de maintenir une superficie de zones constructibles suffisante afin d'assurer le principe concurrent de « *satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat* »¹¹. A l'inverse, face à une association locale souhaitant s'opposer à un zonage autorisant une zone d'activité, un tribunal pourra soutenir la nécessité de prendre en compte, à côté de l'impératif de « *protection et d'intégration paysagère* », le principe d'équilibre entre emploi et habitat (et donc de prévision d'espaces pour les activités économiques) afin de justifier le projet de « *développer le secteur d'activités et de trouver un équilibre définitif ... objectif qui n'est pas incompatible avec ceux relatifs à la préservation des sites* ».¹²

La diversité des registres d'argumentation développés dans le cadre judiciaire apparaît ainsi comme la traduction dans les dispositifs juridiques de la conception maximaliste du droit de l'aménagement consacrée par la loi SRU. Or, cette conception peut être considérée tout autant comme une exigence ambitieuse de mise en cohérence des politiques que comme « *l'ajustement, plus ou moins stable, d'intérêts sociaux divergents, et parfois contradictoires, sous l'arbitrage de l'autorité publique* » propre à tout système juridique, et qui peut être rapprochée des ambivalences qui caractérisent le droit de l'environnement, « *ensemble de normes juridiques combinant, avec plus ou moins de bonheur, la défense d'intérêts sociaux (...) distincts voire contraires (défense de la propriété individuelle, de la liberté d'entreprendre, du développement industriel, agricole, scientifique ou touristique, de l'aménagement du territoire, etc...)* » (Lascoumes, 1994, 12).

Encadré méthodologique

La méthode utilisée pour la présente étude est celle de l'analyse statistique de décisions de justice (analyse quantitative effectuée sans enregistrement de données à caractère personnel), telle qu'elle est couramment employée dans les enquêtes de sociologie du droit. L'échantillon d'affaires étudié a été constitué via l'interrogation en texte intégral de la base documentaire des juridictions administratives, suite à une autorisation d'accès dans le cadre d'une convention de recherche avec la mission GIP Justice. Cette base recense en texte intégral et de manière exhaustive les décisions des juridictions administratives, à l'exception des décisions classées « D » par le recueil Lebon (publication officielle du Conseil d'Etat). Ces décisions classées « D » recouvrent les affaires pour lesquelles un « faible niveau de complexité » est présumé (désistement, incompétence, non lieu à statuer, irrecevabilité manifeste, décisions sur les frais et dépens, renvois au Conseil d'Etat¹³...). Ont été également exclus du corpus les cas de référé (procédure d'urgence). Au final, les décisions non prises en compte dans le corpus recouvrent, sur le plan de la procédure du contentieux administratif, le champ des décisions rendues par ordonnances¹⁴.

L'analyse a porté sur les demandes relatives aux délibérations des conseils municipaux en matière de documents d'urbanisme (plans d'occupation des sols, devenus plans locaux d'urbanisme, cartes communales – les schémas directeurs, devenus schémas de cohérence territoriale, n'ont pas été pris en compte dans le corpus, leur part dans le contentieux étant de toute façon quantitativement très faible). Pour constituer cet échantillon, un corpus de décisions comprenant le mot-clef « urbanisme » a d'abord été constitué (afin d'isoler les affaires renvoyant au visa général du «code de l'urbanisme»), puis a fait l'objet d'un tri détaillé pour écarter les occurrences non pertinentes (affaires ne relevant pas du contentieux de l'urbanisme, affaires du contentieux de l'urbanisme ne relevant pas du contentieux des documents d'urbanisme, comme les demandes relatives aux autorisations d'occupation du sols – permis de construire, certificats d'urbanisme, ... -, les préemptions, les lotissements, ...).

L'objectif de cette recherche est d'appliquer aux textes des jugements étudiés une grille de codage permettant de cerner le profil des parties dans les instances, les argumentaires qu'elles développent (moyens) et leur appréciation par les juges (motifs). Un corpus est en cours de constitution sur une période de trois années (2005, 2006, 2007). Les éléments présentés ici correspondent aux premiers résultats de notre étude. Ils sont partiels à double titre, puisqu'ils ne portent que sur l'année 2005 et sur un nombre restreint de variables (nature des décisions contestées, profil des parties).

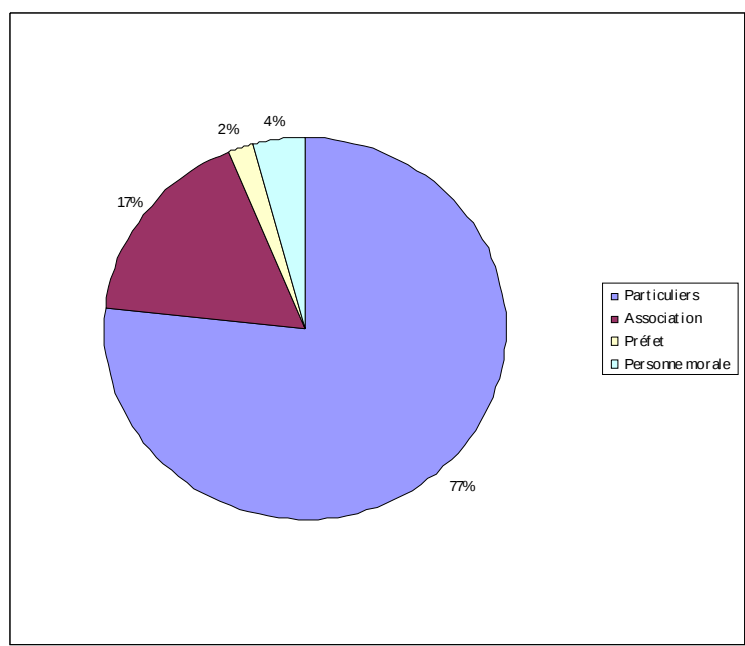
Tableau 1. Liste des juridictions comprenant au moins dix affaires dans l'échantillon constitué pour l'année 2005.

Siège de la juridiction	Départements concernés	Effectifs
Nice	Var, Alpes maritimes	35
Nantes	Loire-Atlantique, Maine et Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée	30
Rennes	Côtes d'Armor, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Finistère	25
Marseille	Alpes de Hte Provence, Bouches du Rhône, Hautes Alpes	20
Melun	Seine-et-Marne, Val de Marne	15
Lyon	Ain, Ardèche, Loire, Rhône,	14
Montpellier	Aude, Hérault, Pyrénées orientales	13
Poitiers	Charente, Charente maritime, Deux-Sèvres, Vienne	12
Strasbourg	Bas-Rhin, Haut-Rhin, Moselle	11
Caen	Calvados, Manche, Orne	11

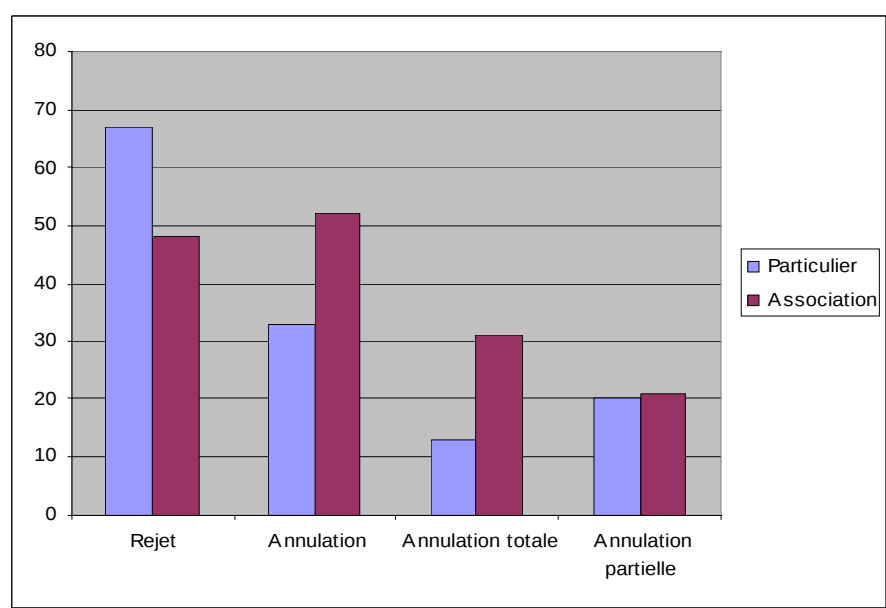
Tableau 2. Nature des délibérations prises par les conseils municipaux dans l'échantillon d'affaires

Elaboration	34	20%
Révision	104	60%
Modification	22	13%
Demande de modification	8	4%
Autre	4	2%
Total	172	99%

Graphe 1. Les catégories de requérants dans les affaires de l'échantillon



Graphe 2. Issue des affaires par catégories d'acteurs.



Références

- Aubusson de Cavarlay B., Barré M.-D., Zimolag M. (2005).** *Dynamique du contentieux administratif : analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004)*. Guyancourt : CESDIP. (Etudes et données pénales, HS).
- Auby J.-B. (2006).** *La décentralisation et le droit*. Paris : LGDJ.
- Auroux J. (1998).** *Réforme des zonages et aménagement du territoire*. Paris : La Documentation française.
- Bourdin A., Lefeuvre M.-P., Melé P.(dir.). (2006).** *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*. Paris : Descartes et Cie.
- Conseil d'Etat (1992).** *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*. Paris : La Documentation française.
- Duran P., Hérault B. (1988).** *L'application du droit des sols entre l'Etat et le marché*. Paris : Ministère de l'Equipement.
- Galanter (1974).** Why the 'Haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and society review*, n°9, p. 95-160.
- Gaudin J.-P. (1995).** Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? *Revue française de science politique*, février, vol. 45, n°1, p. 31-56.
- Gaudin J.-P. (1985).** *L'avenir en plan : technique et politique dans l'histoire de la prévision urbaine*. Seyssel : Champ Vallon.
- GRIDAUH (2004).** Etat de droit et urbanisme. *Cahiers du Gridauh*, n°11.
- Jégouzo Y. (2001).** L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme. *Bulletin de jurisprudence en droit de l'urbanisme*, n°4, p. 226-237.
- 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 [en ligne]*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 10 mai 2006, consulté le 03 février 2011. <http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>.
- Lascoumes P. (1995).** Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral. *Revue française de science politique*, juin, vol. 45, n°5, p. 396-419.
- Lascoumes P. (1994).** *Environnement et ordre public*. S.I. : Gapp-Cnrs.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2005).** L'action publique saisie par ses instruments. In Lascoumes P., Le Galès P. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po, p. 11-44.
- Melot R., Paoli J.-C. (2006).** *Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux*. Colloque de l'Association de science régionale de langue française, Sfax, 4-6 septembre.

Notes

¹ Loi du 3 janvier 1992 sur l'eau (obligation de justifier des dispositions prises pour préserver les ressources futures en eau) ; loi du 8 janvier 1993 relative à la protection et à la mise en valeur des paysages (intégration de la préservation des paysages dans la définition des choix d'aménagement) ; loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (prise en compte des nuisances causées par les axes routiers sur l'environnement) ; directive européenne du 27 juin 2001 sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (évaluation obligatoire de l'impact sur l'environnement dans les communes où se trouve un site Natura 2000).

² Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (préservation des milieux naturels et soutien aux activités agricoles).

³ Loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets (prise en compte des plans départementaux d'élimination des déchets) ; loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

(prévision de mesures visant à réduire les pollutions atmosphériques et prise en compte des plans de déplacements urbains).

⁴ Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville et loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat (évaluation des besoins en matière de logement social et des mesures proposées) ; loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (création d'aires d'accueil pour les gens du voyage en fonction du schéma départemental) ; loi relative à l'engagement national pour le logement du 13 juillet 2005 (obligation de détailler dans le rapport de présentation du PLU un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation).

⁵ Art. L.121-1 du code de l'urbanisme : "Principes généraux s'imposant aux documents d'urbanisme". Cet article s'applique à tous les documents d'urbanisme, à l'échelle communale ou supra-communale. La loi SRU opère ainsi une réorganisation et une extension des principes auxquels devaient déjà se référer les plans d'occupation des sols suivant la précédente rédaction du code de l'urbanisme (art. L.121-10).

⁶ Cf. par exemple les dispositions introduites par l'ordonnance du 8 novembre 2005 visant à limiter à un an le délai de recours contentieux visant l'annulation d'un permis de construire et à rejeter les requêtes émanant d'associations créées postérieurement à la demande de permis de construire.

⁷ La faiblesse des taux de recours au juge et le dynamisme des autorisations de construction observé dans certaines régions littorales tendant ainsi à relativiser la rhétorique de l'insécurité juridique et du carcan des contraintes portée par les élus des régions littorales et montagneuses (cf. Melot, Paoli, 2006).

⁸ Les recours initiés par l'administration, suivant la procédure du déferé préfectoral, sont très rares, leur fréquence étant la traduction d'un contexte exceptionnel de blocage politique entre élus et services déconcentrés de l'Etat (comme c'est le cas en Corse, où l'administration est à l'origine de nombreuses annulations de documents d'urbanisme pour non conformité à la loi littoral : cf. Melot, Paoli, 2006).

⁹ Dans trois départements franciliens, on observe ainsi que sur une période de trois ans (2005-2007), 2 délibérations sur 3 des conseils municipaux en matière de documents d'urbanisme sont des révisions ou modifications (données DDE 77, DDE 78, DDE 95).

¹⁰ La base documentaire utilisée pour l'étude ne répertoriant que certaines catégories de décisions (cf. Encadré méthodologique en annexe), il n'est pas possible de calculer de taux de recours en justice au niveau national. Un calcul effectué d'après des données exhaustives collectées auprès de trois juridictions (Melun, Poitiers, Rennes) donne des taux de recours compris entre 60 et 80%.

¹¹ Trib. adm. de Montpellier, audience du 14 avril 2005. Mr. S. contre Conseil municipal de Prades le Lez.

¹² Trib. adm. de Melun, audience du 3 décembre 2004. Mr. D. contre Conseil municipal de Bussy St Georges.

¹³ Les décisions classées « D » par le recueil Lebon correspondent aux cas énumérés (dont nous citons ici les principaux exemples) par les articles R. 222-1 et R. 351-6 du Code de justice administrative.

¹⁴ « L'ordonnance est une forme de jugement des litiges caractérisée par le fait de son prononcé par un juge statuant seul en vertu de la possibilité ouverte par le Code de justice administrative (art. L. 122-1 et L. 222-1) et selon une procédure allégée, - l'un et l'autre points étant en rapport avec la considération, soit de l'urgence à statuer, soit d'une présomption de non-complexité du contentieux en cause ». Chapus, René. *Droit du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, p. 903

La régulation foncière au Maroc

Ahmed Daoudi

Ministère de l'Agriculture et des Pêches Maritimes, Maroc

Résumé. Le foncier agricole marocain est confronté à diverses contraintes : exiguïté des exploitations, morcellement excessif, extension de l'indivision et multiplicité des statuts fonciers dont la précarité ne garantit pas les conditions de sécurité et de stabilité. Cette situation semble se perpétuer malgré les efforts des pouvoirs publics qui ont accordé un intérêt particulier au foncier agricole notamment sur le plan législatif. Cependant, malgré cet important effort, les résultats sont restés très limités. En effet, les partages sur le terrain n'ont pas cessé, la privatisation des terres collectives en irrigué reste limitée, le secteur de la réforme agraire se heurte à des contraintes législatives ne favorisant pas les attributaires désirant entreprendre des investissements sur leurs lots et l'immatriculation est restée à des niveaux très faibles.

Cette contribution s'intéresse, dans une première partie, à la régulation foncière selon les régimes traditionnel et moderne, puis, dans une seconde partie, à la régulation foncière selon les régimes juridiques des statuts fonciers. Il en ressort que pour dépasser ces limites, la mise en place d'une nouvelle politique foncière est impérative. Celle-ci devrait avoir comme objectif la sécurisation du droit de propriété, l'unification des régimes en statut *melk*, la levée des entraves à la mobilité foncière et enfin l'encouragement des groupements fonciers d'indivisaires.

Mots-clés. Foncier agricole, Maroc, régulation foncière, tenure foncière

Regulation of landholding in Morocco

Abstract. *Agricultural landholding in Morocco is exposed to several constraints: the small size of holdings, excessive land division, the increase in undivided ownership and a multiplicity of landholding statuses whose precariousness does not provide the conditions for security and stability. The situation seems to be continuing in spite of the efforts made by the public authorities who display particular interest in agricultural land and especially the legislative aspects. However, the results are limited in spite of this strong effort. Indeed, shared land ownership has not ceased, the privatisation of collective irrigated land is still limited, agrarian reform is coming up against legislative constraints that do not favour recipients who wish to invest in the land awarded to them and registration is still at a very low level.*

The first part of the article is devoted to traditional and modern forms of landholding while the second part covers landholding regulation according to the legal framework of land ownership statuses. It is seen that a new landholding policy is essential in order to go beyond these limits. The aims of the policy should be the assurance of secure property rights, the unification of positions in a melk status, the lifting of barriers to landholding mobility and finally the encouragement of the undivided land ownership groups.

Keywords. *Agricultural land – Morocco – landholding regulation, land ownership*

Introduction

Le foncier agricole marocain est confronté à diverses contraintes : l'exiguïté des exploitations (70% ont moins de 5 ha), leur morcellement excessif (6 parcelles par exploitation), l'extension de l'indivision (45% des exploitations sont dans l'indivision) et la multiplicité des statuts fonciers dont la précarité ne garantit pas les conditions de sécurité et de stabilité.

Le mode de faire-valoir indirect reste faible (il ne concerne que 12% de la SAU selon le RGA 1996), caractérisé par une diversité de formes d'associations agricoles, toutes aussi précaires les unes que les autres et des locations conclues verbalement pour des durées courtes, n'incitant pas à l'investissement de la part des preneurs.

En raison de l'inaliénabilité juridique des terres et des difficultés de transfert du droit de propriété que pose l'indivision, le marché de la terre agricole, ventes ou prises à bail, est très peu actif, ne dépassant pas en moyenne 100 000 ha par an.

Pour permettre au secteur agricole de jouer pleinement son rôle de développement socio-économique, les pouvoirs publics ont accordé un intérêt particulier au foncier agricole, que se soit en zones irriguées ou en zones pluviales. En plus des opérations d'aménagement des périmètres d'irrigation et dans l'objectif d'assurer la stabilité des exploitants, d'intensifier les cultures et de promouvoir l'investissement, des mesures législatives ont été prévues dans le domaine du foncier agricole, telles que la limitation du morcellement des propriétés agricoles, la privatisation des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation au profit des ayants-droit, la distributions de terres domaniales aux petits agriculteurs dans le cadre de la réforme agraire, le remembrement rural et l'interdiction de l'accès des étrangers au foncier agricole.

Cependant, malgré cet important effort législatif, les résultats sont restés très limités. En effet, les partages sur le terrain n'ont pas cessé, la privatisation des terres collectives en irrigué reste limitée, le secteur de la réforme agraire se heurte à des contraintes législatives ne favorisant pas les attributaires désirant entreprendre des investissements sur leurs lots et l'immatriculation est restée à des niveaux très faibles.

Nous voulons examiner, dans cet article, les sources de ce dilemme, en nous intéressant, dans une première partie, à la régulation foncière selon les régimes traditionnel et moderne. Puis, dans une seconde partie, à la régulation foncière selon les régimes juridiques des statuts fonciers.

I – Régulation foncière selon les régimes traditionnel et moderne

Au Maroc, les immeubles fonciers sont soumis à deux régimes juridiques différents :

1. Le régime foncier découlant du droit musulman

Le régime foncier des immeubles non immatriculés tire ses règles principales du droit musulman qui reste non codifié. Le fondement de la propriété découle des enseignements des grands jurisconsultes malikites :

- transmission du droit de propriété entre vifs ou à cause de mort ;
- vivification de la terre par le travail ;
- possession.

Le régime foncier découlant du droit musulman (*melk* non immatriculé) regroupe la majorité des propriétés du pays (plus de 60% de la SAU). Le fondement juridique du droit de propriété des immeubles *melk* est le fait de la possession paisible, publique, à titre de propriétaire, non interrompue pendant 10 ans. La preuve de la possession est liée à l'établissement d'un acte adoulaire dit "*moulkiya*", par lequel deux *adouls* (notaires) affirment le fait d'une possession régulière. Pour avoir sa forme authentique, l'acte devra être homologué par le Cadi et inscrit dans le registre de la propriété tenu au tribunal de Première Instance.

La propriété d'un bien *melk* peut être transférée suivant diverses formes : acte adoulaire, acte sous-seing privé enregistré et acte passé devant le notaire moderne lorsque l'immeuble est immatriculé ou en cours d'immatriculation.

Le régime de la *moulkiya* présente trois avantages substantiels :

- légitimité religieuse et sociale dont bénéficient les *adouls* et leur forte implantation dans les régions rurales ;
- simplicité et rapidité de la procédure ;
- faible coût de l'acquisition du droit.

La *moulkiya* est utilisée par une gamme importante des agriculteurs et restera la seule à répondre pendant une longue période de transition aux besoins de sécurisation de la propriété foncière rurale.

Cependant, en dépit de ces avantages, la *moulkiya* n'offre qu'une sécurité limitée et ne prouve pas la propriété définitive et incontestable du bien. Les propriétaires des terres non immatriculées trouvent beaucoup de difficultés pour accéder aux crédits d'investissement auprès des organismes bancaires qui exigent des garanties réelles, telles que le titre foncier. Le système de titres de possession traditionnels, de par son imprécision engendre des risques au niveau des transactions, qui peuvent être frauduleuses et source de litiges inextricables. Il est intéressant de procéder à sa réforme pour rendre ces titres plus fiables comme documents attestant la propriété. Pour faciliter l'intégration de ces terres au régime d'immatriculation, il est important de procéder à l'établissement du cadastre national sur l'ensemble des propriétés agricoles sous régime du *melk* non immatriculé. Les plans cadastraux associés aux *moulkias* vont servir comme documents de transition pour faciliter le passage des *moulkias* en titres fonciers.

2. Le régime des immeubles immatriculés

A. Caractéristiques de l'immatriculation foncière

Le Maroc, pays musulman, qui a adopté le régime de la propriété individuelle (art.15 de la constitution), est parmi les pays ayant institué le système de la publicité réelle, et ce, depuis 1913. Pour unifier le régime juridique de la propriété foncière par l'extension du régime de l'immatriculation, le Maroc a fait d'importants efforts, tel que l'immatriculation obligatoire et gratuite chaque fois qu'il y a un remembrement et le recours à l'immatriculation d'ensemble pour toucher en même temps un grand nombre de propriétés rurales dont le coût est pris en charge par l'Etat selon la procédure arrêtée par le Dahir n° 1-69-174 du 25 juillet 1969. En termes de réalisation, l'immatriculation foncière dans le cadre du remembrement a concerné près de 600 000 ha et 270 000 ha dans le cadre d'immatriculation d'ensemble, sans compter la zone Nord où il est prévu de lancer cette opération sur une superficie de 500 000 ha.

Plus de 90 ans d'application de ce système ont forgé sa réputation et confirmé sa valeur. La pratique de tous les jours a démontré irréfutablement que le régime de l'immatriculation foncière a, dans une grande mesure, assaini le marché immobilier, éclairé avantageusement les juridictions sur les litiges relatifs au patrimoine foncier et stimulé l'action des organismes de crédit. Il a en outre permis d'asseoir sur des bases solides des aménagements hydro-agricoles en vue d'une mise en valeur et d'une exploitation rationnelle des terres.

Le but de l'instauration du régime de l'immatriculation foncière au Maroc dès le début du Protectorat fut d'assurer la garantie, la sécurité et la mobilité de la propriété foncière agricole et d'aboutir à l'établissement d'un titre foncier au profit du requérant dont le droit de propriété se trouve ainsi authentifié, garanti et protégé. L'intérêt et l'utilité de l'immatriculation, peuvent se résumer en quatre avantages principaux :

- purge de tous les droits non reconnus au profit de tiers en raison du caractère définitif et inattaquable du titre foncier ;

- spécification de la propriété foncière par sa localisation, son étendue et sa contenance ;
- création d'une garantie hypothécaire permettant l'investissement et l'obtention de prêts ;
- certitude et publicité d'une valeur marchande favorisant les transactions immobilières telles que vente, location, cession, hypothèque, etc.

Cependant, le régime de l'immatriculation foncière, se caractérise par un certain nombre de spécificités dont il convient de rappeler brièvement les principales :

- son caractère facultatif, d'où son peu de succès : elle n'a concerné, en fait, que les grosses propriétés rurales ;
- une longue procédure comportant plusieurs opérations : dépôt de la réquisition d'immatriculation, publicité, bornage, établissement du titre foncier, etc. et parfois une phase judiciaire pour trancher les oppositions, contestations ou revendications d'ayants-droit.

En résumé, la législation sur l'immatriculation foncière était et demeure indispensable au développement économique du pays, à la sécurité des transactions, à la constitution d'exploitations agricoles équipées et productives et au développement du crédit immobilier. Toutefois, il est possible de relever la complexité, la rigidité, les lacunes et les insuffisances du régime juridique de l'immatriculation foncière qui expliquent en partie sa faible généralisation au niveau du pays.

B. Importance de l'immatriculation foncière

La crédibilité de l'immatriculation foncière peut être démontrée à travers la superficie qu'elle a pu couvrir depuis son instauration à savoir : 6 000 000 ha (immatriculés ou en cours) pour 400 000 titres fonciers dont 71% sont en zones rurales et 29% en zones urbaines. La superficie immatriculée s'élève à 2 834 996 ha dont 2 756 097 en zones rurales, soit 97% de la superficie immatriculée du fait de la taille des parcelles rurales qui est supérieure à celle des parcelles urbaines. La superficie immatriculée représente 32% de la SAU sans citer la superficie en cours d'immatriculation, stade réquisition.

Le nombre de titres fonciers est nettement supérieur en zones urbaines qu'en zones rurales : 2,04 millions contre 0,4 millions. Cette différence est surtout due au morcellement des titres fonciers initiaux. En zones urbaines, 115 000 titres fonciers initiaux ont donné 1,924 millions de titres fonciers, alors qu'en zones rurales 284 000 titres fonciers n'ont donné que 161 000 nouveaux titres fonciers suite au morcellement (statistiques de l'A.N C.F.C.C). Si au niveau des périmètres urbains, l'émission subséquente de titres fonciers supplémentaires suite au morcellement (un TF peut donner 5 autres TF) permet de compenser le coût élevé de l'immatriculation, en zone rurale ce coût ne peut être compensé étant donné que l'immatriculation ne produit que 0,6 TF supplémentaires suite au morcellement. Il en résulte que la rentabilité de l'opération d'immatriculation est nettement supérieure dans l'urbain, suite à l'effet positif du morcellement des titres fonciers initiaux et de la grande valeur des propriétés ainsi sécurisées.

Au titre de l'année 2006, l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) a procédé à :

- l'enrôlement de 39 000 réquisitions d'immatriculation sur une superficie de 90.000 ha ;

- l'établissement de 26 000 titres fonciers d'immatriculation et de 543 949 certificats de propriété ;
- la résorption de 30 000 instances d'immatriculation et de 41 800 affaires en instance de bornage ;
- la clôture de 192 769 affaires et le bornage de 24 100 affaires.

Chaque année l'ANCFCC réalise une activité se situant à peu près à ces niveaux. Toutefois, malgré l'évolution progressive des superficies des terres soumises à l'immatriculation, le rythme de cette progression s'avère insuffisant. Les raisons en sont nombreuses :

- L'opération est facultative et coûteuse ;
- Les procédures sont longues, les dossiers en instance n'ont pas cessé d'augmenter au fil du temps. En 2006, le nombre cumulé de dossiers en instance d'immatriculation était de 356 000. D'où le grand effort qui reste à déployer par l'Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie pour résorber les instances et traiter les nouvelles demandes ;
- Les multiples interdictions instituées sur les transactions foncières conduisent à des transactions non déclarées ;
- La lenteur du règlement des litiges par les tribunaux ;
- L'indivision constitue un blocage à la mise à jour des titres fonciers déjà établis.

C'est pourquoi, il serait souhaitable d'adapter certaines dispositions régissant l'immatriculation foncière à l'évolution de la société marocaine et aux exigences du développement économique.

Pour généraliser l'immatriculation foncière, il sera nécessaire d'entreprendre les mesures suivantes :

- simplifier les procédures d'immatriculation, (réduction des délais, etc.) ;
- réduire le coût de l'immatriculation ;
- instituer des tribunaux fonciers, pour accélérer le règlement des oppositions et litiges ;
- assurer la mise à jour des titres fonciers ;
- encourager et étendre l'immatriculation d'ensemble ;
- étendre le cadastre national, avec une mise à jour périodique.

II – Régulation foncière selon les régimes juridiques des statuts fonciers

Les structures foncières des terres agricoles au Maroc sont caractérisées par l'existence de plusieurs statuts fonciers différents les uns des autres en ce qui concerne leur historique, les législations qui les régissent, les rapports de droit entre l'homme et la terre et les conséquences sur la mise en valeur agricole.

Cinq statuts existent actuellement : le *melk* privé (y compris le secteur de la réforme agraire), les terres collectives, *guich*, domaniales et *habous*. La répartition de la S.A.U entre les cinq statuts juridiques est présentée dans le tableau 1.

Il ressort de ce tableau que le statut *melk* privé prédomine avec 75,8% de la superficie agricole utile. Les statuts collectifs et *guich*, quant à eux, occupent une superficie importante de l'ordre de 1 775 095ha, soit 20,44% de la SAU totale. Le statut domanial représente 3,1% de la SAU totale. Le statut *habous* demeure moins important ; il ne dépasse pas 1% de la SAU totale.

Tableau 1. Répartition de la SAU par statut juridique

Statut juridique	Superficie (ha)	%
- <i>Melk</i> Privé (propriété privée)	6 608 966	75,8
- Collectif (propriété collective)	1 534 654	17,69
- <i>Guich</i> (propriété de l'Etat et usufruit aux collectivités)	240 441	2,75
- Domanial (propriété de l'Etat)	270 001	3,09
- <i>Habous</i> (Propriétés des <i>Habous</i> publics)	58 843	0,67

Source : Recensement général de l'agriculture (1996).

1. Cession des terres *melk*

Sauf dispositions juridiques particulières qui interdisent la cession des terres agricoles, notamment le dahir n°1-75-643 du 23 avril 1975 qui interdit aux étrangers et aux sociétés par actions d'acquérir des propriétés agricoles situées en dehors des périmètres urbains, les terres sous statut *melk* sont cessibles et transmissibles par voie de cession, de succession et de don. Dans les transactions immobilières, la mobilité des terres dans le marché foncier ne cause pas de problème quel que soit le régime juridique de la propriété (immatriculée ou non). En raison de la sécurité de droit de propriété qu'il offre aux acquéreurs et la possibilité d'accès aux crédits auprès des organismes financiers pour les investisseurs, c'est le statut le plus recherché. En fait, plus de 95% des transactions portent sur le statut *melk*.

2. Cession des terres collectives

D'une manière générale, les terres collectives sont inaliénables. Toutefois, l'article 11 du dahir du 27 avril 1919 a dérogé à cette disposition et a permis l'acquisition d'un immeuble collectif par l'Etat, les communes, les établissements publics et les collectivités ethniques, soit de gré à gré dans le cas où la collectivité propriétaire et le conseil de tutelle sont d'accord, soit par voie d'expropriation dans le cas contraire.

En application de ces dispositions, des superficies importantes de terres collectives ont été cédées par les collectivités ethniques aux personnes morales marocaines précitées pour la réalisation de projets d'investissement de grande envergure dans diverses activités à caractère socio-économique et créatrices d'emploi, tel que le tourisme, l'habitat social, l'éducation, la santé et le commerce. La cession concerne en moyenne 3 000 ha par an.

Les dispositions prévues à l'article 11 précité privent les promoteurs privés d'acquérir des terrains collectifs à des fins agricoles ou d'urbanisation, ce qui limite le champ d'intervention de

ces promoteurs et laisse échapper une masse importante des capitaux à investir au niveau de ces terres. La possibilité de location existe mais reste insuffisante pour encourager l'investissement sur ces terres : à peine 60 000 ha de terres collectives sont mis dans le circuit de location selon un contrat de bail établi entre la tutelle de ces terres et le preneur. Des locations directes entre les membres des collectivités et les particuliers existent mais ne sont pas recensées. Dans la pratique, certains membres des collectivités procèdent à la cession de leurs parts soit à d'autres membres de la même collectivité, soit à des personnes étrangères à la collectivité en transgressant la loi. Ces transactions ne sont pas recensées et nous ne disposons d'aucune statistique : ces cessions, étant illégales, ne peuvent pas être inscrites sur les livres fonciers. Les acquéreurs ne disposent donc d'aucun document légal pour justifier leur droit de propriété et le terrain reste toujours légalement propriété de la collectivité.

D'où la nécessité de revoir le dahir du 27 avril 1919 pour permettre aux investisseurs privés d'acquérir les terres collectives et réaliser leurs projets dans le cadre de partenariat public privé. Certes la possibilité de cession de parts indivises est prévue par le dahir n°1-69-30 du 25 juillet 1969 relatif à la privatisation des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation, mais le champ d'application de ce dahir ne concerne qu'une superficie très limitée de terres collectives (240 000 ha, soit 2% de la superficie totale de ces terres).

3. Accès aux terres domaniales

Les terres domaniales sont inaliénables sauf exceptions prévues par des textes particuliers, notamment le dahir portant loi n°1-72-277 du 29 décembre 1972 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaines privé de l'Etat, le décret royal n°30-66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique, tel qu'il a été modifié et complété par décret n°202-185 du 5 Mars 2002 et le décret n°2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale chargée de certaines opérations foncières.

A. Dahir portant loi 1-72-277 du 29 décembre 1972 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaines privé de l'Etat .

La cession des terres domaniales agricoles prévue par le dahir n° 1-72-277 précité est permise aux petits agriculteurs et ouvriers sans terre à des fins purement agricoles. La cession a concerné quelques 304 000 ha au profit de 20 800 bénéficiaires, faite selon les conditions définies par ledit dahir. Ainsi, le champ d'application de ce dahir est limité essentiellement aux terres agricoles à céder aux petits paysans. Les personnes qui ne répondent pas à ces conditions sont exclues.

B. Décret n°2-02-185 du mars 2002 modifiant et complétant le décret royal n°330-66 du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique.

Les principales dispositions prévues par le dit décret en matière de cession des terres domaniales sont présentées comme suit :

- l'acquisition et la cession d'immeubles par l'Etat sont autorisées par arrêté du ministre chargé des finances ;
- la vente d'immeubles du domaine privé de l'Etat a lieu par adjudication publique sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires ;
- la vente d'immeubles domaniaux peut avoir lieu de gré à gré par arrêté du ministre chargé des finances au profit des collectivités locales et des établissements ou entreprises

publics, des copropriétaires de l'Etat quand le partage n'est pas viable, des personnes physiques ou morales pour la réalisation d'investissement lorsque la valeur vénale réelle de l'immeuble à céder ne dépasse pas 10% du coût prévisionnel global du dit projet.

Toutefois, la vente est autorisée par les walis de région lorsqu'il s'agit de la réalisation de projets d'investissement dans les secteurs industriel, agro-industriel, minier, touristique, artisanal et d'habitat, situés sans leur ressort territorial, dont le montant est inférieur à 200 millions de dirhams. Un cahier de charges qui définit les obligations du cessionnaire, notamment la réalisation dans le délai fixé des projets pour lesquels les terrains ont été cédés et les clauses résolutoires en cas de défaillance des acquéreurs (en particulier les modalités de résiliation de la cession et de la reprise des terrains cédés), est établi à cet effet.

C. Décret n°2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale chargée de certaines opérations foncières.

Dans son chapitre II, le décret n°2-04-683 du 29 décembre 2004 précité, définit la procédure à suivre pour l'examen des demandes de cession ou de location portant sur un terrain agricole ou à vocation agricole relevant du domaine privé de l'Etat, visant la réalisation d'un projet d'investissement non agricole à caractère économique ou social. La décision de cession ou de location de propriétés agricoles ou vocation agricole relevant du domaine privé de l'Etat est délivrée par le Wali de région. La cession dans le cadre du présent décret lancée à partir de 2005 reste très limitée ; elle n'a porté que sur une superficie de 500 ha pour la réalisation de projets non agricoles.

D. Mobilisation des terres gérées par les sociétés d'Etat à des fins d'urbanisation et de projets d'investissements agricoles

a] Mobilisation des terres gérées par les sociétés d'Etat à des fins d'urbanisation

Dans l'objectif d'atténuer le déficit existant en matière d'habitat et de satisfaire les besoins futurs, la mobilisation des terrains de l'Etat y compris ceux gérés par les sociétés d'Etat - SOGETA (Société de Gestion des Terres Agricoles), SODEA (Société de Développement Agricole) et SNDE (Société Nationale de développement de l'Elevage) - s'avère nécessaire. A cet effet, deux conventions ont été signées le 26 décembre 2003 entre l'Etat et les opérateurs publics de l'habitat, sur une superficie de 3 400 ha. La mobilisation de ces terrains a permis la création de deux villes nouvelles (Tamansourte à Marrakech et Temesna à Tamara) et l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

La réussite de cette opération a poussé les pouvoirs publics à réfléchir pour intégrer d'autres terrains aux fins d'urbanisation. A cet effet, une deuxième tranche est en cours d'identification portant sur une superficie importante de l'ordre de 14 500 ha de terrains urbains et sub-urbains à l'échelon national susceptibles d'être mobilisés dans les nouveaux projets d'aménagement urbain.

Du point de vue juridique, les terrains relevant du domaine privé de l'Etat peuvent être cédés à des opérateurs privés pour réaliser les programmes de logements sociaux, lorsqu'ils sont couverts par des documents d'urbanisme.

b] Mobilisation des terres gérées par les sociétés d'Etat pour la réalisation des projets agricoles

Dans l'objectif de mieux valoriser le patrimoine foncier géré par la SODEA, SOGETA et la SNDE et de promouvoir l'investissement par la mobilisation de capitaux privés nationaux et étrangers et créer de l'emploi dans le milieu rural, le gouvernement marocain a décidé de louer les terrains gérés par lesdites sociétés à des promoteurs disposant de moyens suffisants et de

savoir faire dans le domaine agricole pour des durées suffisantes à l'investissement. Une superficie de l'ordre de 80 550 ha est concernée par ce partenariat. Elle est répartie en deux tranches : 41 800 ha au titre de la première tranche qui ont déjà été attribués aux promoteurs et 38 750 ha au titre de la deuxième qui est en cours d'attribution. Les promoteurs nationaux et internationaux peuvent soumissionner et louer des terrains domaniaux gérés par les sociétés d'Etat.

Il s'agit d'un partenariat public-privé dont l'investissement total projeté est de 12 milliards de dirhams. Le nombre total d'emplois à créer s'élève à 37 000 et le loyer annuel collecté prévu est de 143 millions de Dirhams. Les principales attentes sont de quatre ordres :

- une meilleure valorisation du patrimoine foncier géré par la SODEA, SOGETA et la SNDE ;
- une mobilisation de capitaux privés nationaux et étrangers ;
- une contribution à la mise à niveau des principales filières agricoles ;
- une sauvegarde de l'emploi existant et la création de nouveaux emplois.

L'opération consiste en la location de ces terres sur des périodes de longue durée : 17 ans, si la proposition du partenaire porte sur la réalisation de projets concernant les cultures annuelles et l'élevage ou 40 ans, si le partenaire propose de réaliser un projet d'investissement en plantations arboricoles, viticoles, forestières ou en infrastructures agro-industrielles, avec possibilité de renouvellement. Le partenariat s'opère selon une convention de location de longue durée entre l'Etat et le soumissionnaire qui définit les conditions et les modalités d'exécution du projet à réaliser.

Contribution de l'Etat :

- ✓ mise à disposition de propriétés de tailles suffisantes ;
- ✓ prévision des délais de partenariat suffisamment longs, pour mieux investir et amortir les capitaux investis.

Contribution des opérateurs privés :

- ✓ réalisation de projets agricoles ou agro-industriels, constituant des référentiels en matière de développement agricole ;
- ✓ engagement d'un maximum d'investissement et création d'un maximum d'emplois ;
- ✓ respect dans le temps des engagements pris en vue de faire de cette opération un modèle réussi de gestion des terres relevant du domaine privé de l'Etat.

4. Cession des terres *Habous*

Le *habous* est une institution de droit musulman qui se présente sous la forme d'un bien soustrait du commerce par le constituant pour servir une œuvre religieuse. En principe les terres *habous* sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles. L'échange d'un terrain *habous* avec un autre terrain d'un autre statut de la même valeur vénale est permis. Dans le cas où la cession s'opère, elle est limitée aux terrains nus, avec le réemploi des fonds pour l'acquisition d'autres biens. L'administration des *habous* peut procéder à l'affectation, ou donner en location à prix symbolique ou même prêter gratuitement un terrain pour la construction d'une

mosquée, la création d'une école, l'installation d'un hospice et toutes œuvres créées à l'intention des musulmans.

Conclusion

Le foncier agricole marocain est confronté à diverses contraintes qui limitent le niveau d'investissement et l'intensification des cultures.

Pour dépasser ces contraintes, la mise en place d'une nouvelle politique foncière, qui apporte des solutions à ces problèmes ou en atténue les effets, tout en tenant compte du nouveau contexte socio-politique et des nouveaux défis économiques du pays, devient impérative. Elle doit créer les mécanismes nécessaires pour lever les contraintes rencontrées et créer les conditions favorisant l'intensification de la production dans un environnement stable et sécurisant, en tenant compte des logiques qui sous-tendent les comportements des agriculteurs vis-à-vis du foncier, de la pluralité des fonctions assignées au secteur agricole et de leur adéquation par rapport aux objectifs globaux de développement rural.

Les objectifs d'une telle politique foncière sont au nombre de quatre :

- sécurisation du droit de propriété par l'extension de l'immatriculation d'ensemble et la révision de la législation régissant l'immatriculation foncière ;
- unification des régimes en statut *melk* immatriculé par la résorption des statuts précaires pour la résorption fonciers des statuts précaires (collectif, *guich*, *habous* et domania) ;
- levée des entraves à la mobilité foncière par la levée des dispositions interdisant l'inaliénabilité de la terre ;
- encouragement de groupements fonciers d'indivisaires pour circonvenir les problèmes du morcellement des propriétés agricoles et de l'indivision qui touchent la grande majorité des exploitations.

Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie entre mauvaise gouvernance et marginalisation

Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien.

Abdallah Ben Sâad

Institut des Régions Arides de Medenine, Tunisie

Résumé. Dans l'ancien temps et jusqu'à des dates proches, le sud tunisien était peuplé par des populations pastorales peu nombreuses et organisées en tribu. L'économie pastorale, dominée par l'insécurité du milieu et des hommes, obligeait ces populations à rester unies et cela explique en grande partie le fait que les terres soient des terres collectives (*aradhi ichtirakya*). La gestion des espaces et des biens collectifs étaient assurée par une structure traditionnelle appelée «*myaâd*» (conseil de notables nommés par la tribu). Toutefois, l'administration coloniale, pour des raisons sécuritaires, a remplacé les «*myaâd*» par des «conseils des notables», très contrôlés (1918) puis des «conseils de gestion» élus (1935). Aux lendemains de l'indépendance, l'Etat a mis en œuvre une politique foncière libérale basée sur la privatisation des terres collectives. En application de la loi du 14 janvier 1971, les compétences du conseil de gestion ont évolué vers la prise en charge des opérations de privatisation des terres collectives à vocation agricole. Extrêmement bien calé sur la structure sociale, le conseil de gestion a favorisé un dénouement rapide et sans heurt de la privatisation des terres collectives malgré l'importance des enjeux fonciers. Le succès de leur action dans une opération aussi difficile leur a permis d'acquiescer la confiance des pouvoirs publics qui n'ont pas vu l'intérêt de créer une nouvelle structure pour la gestion des parcours collectifs qui comptent près d'un million d'hectares. Or, ces conseils n'ont pas pu remplir leur mission qui consistait à développer des programmes d'aménagement des terres agricoles et pastorales. Dans ce texte nous essayerons de mettre en exergue, à partir du diagnostic réalisé dans 35 conseils de gestion du gouvernorat de Tataouine, les problèmes, les contraintes et les handicaps qui entravent le fonctionnement des conseils de gestion ainsi que leurs perspectives d'avenir.

Mots-clés. Tataouine - terres collectives – privatisation – parcours collectifs – conseil de gestion.

Management councils for common land in Tunisia between poor governance and marginalisation

Abstract. In the old days—and until recent times—southern Tunisia was inhabited by small pastoralist populations organised in tribes. The pastoral economy dominated by insecure environmental and human conditions obliged these populations to remain united, explaining why most of the land is collective (*aradhi ichtirakya*). Management of land and common property was handled by a traditional 'myaâd' (a council of notables appointed by the tribe). However, for reasons of security, the colonial administration replaced myaâds by strictly controlled 'councils of notables' (1918) and then by elected 'management councils' (1935). Following independence, the state implemented a liberal landholding policy based on the privatisation of common land. In application of the law of 14 January 1971, the competences of the management councils changed and they handled the privatisation of collective farm land. Extremely well embedded in the social structure, the councils enhanced rapid, dispute-free results in the privatisation of commons in spite of the importance of the landholding stakes. Their successful action in such a difficult operation gained them the confidence of the public authorities, who saw no advantage in the creation of a new structure to manage common rangeland totalling nearly a million hectares. However, the councils were unable to complete their mission of setting up development programmes for arable land and grazing land. The article uses a diagnosis performed by 35 management councils in the Governorate of Tataouine to highlight the problems, constraints and handicaps that affect the functioning of management councils and to examine their future prospects.

Keywords. Tataouine – common land – privatisation – common grazing – management council.

Introduction

Historiquement, la société rurale a connu dans le sud tunisien, comme dans les autres pays du Maghreb, des formes de gestion communautaire des terres et des ressources naturelles. En effet, les populations pastorales (organisées en tribus) étaient, jadis très soucieuses de s'adapter aux conditions d'un milieu rude et contraignant. Chaque fraction ou sous-fraction s'organisait en groupe de familles «*douar*», sous la responsabilité du conseil des notables «*myaâd*» pour gérer au mieux l'énergie disponible (humaine et animale), recycler avec soin les éléments fertilisants (minéraux et organiques) et valoriser les ressources de la flore et de la faune afin de produire sur place, et/ou en se déplaçant, l'essentiel des besoins du groupe. Avec la colonisation du pays en 1881, un processus de transformation des anciennes structures d'organisation de la société rurale s'est mis en place, provoquant une mutation considérable dans la gestion des terres et des ressources naturelles. Ce processus s'est accéléré après l'indépendance du pays en 1956. En effet, convaincu de la nécessité d'engager rapidement le pays sur la voie de la modernité, le jeune Etat tunisien, en succédant au pouvoir colonial, a entrepris dès les premières années de l'indépendance des réformes d'ordre politique, économique et social (abolition de la monarchie, généralisation de la scolarisation, instauration du code du statut personnel qui interdit la polygamie, etc.). S'inscrivant dans le cadre de ce mouvement de modernisation, la réforme du système foncier a été engagée dès 1956 : abolition des droits *habous*¹ (*enzel*² et *kirdar*³) par les lois de 1956 et 1957, récupération des terres appartenant aux colons, soit par conventions bilatérales, soit par l'application de la loi de la nationalisation des terres de 1964, etc. Dans ce contexte, dominée par l'objectif prioritaire de sécurisation foncière, après l'échec de l'expérience de collectivisation qui n'a duré que quelques années (1963-1969), une politique foncière libérale a été mise en œuvre par la loi du 14 janvier 1971, basée sur la privatisation des terres collectives. Les conseils de gestion (*majalis al tasarrof*),- structures communautaires élues par les ayants-droit, qui ont remplacé les conseils des notables traditionnels (*myaâd*) dont les membres étaient nommés par les chefs de tribus -, sont désignés par la loi de 1971 comme étant les seuls décideurs en matière d'attribution des terres collectives. La mise en œuvre de cette politique libérale a eu des répercussions énormes non seulement sur la structuration de ces espaces steppiques et sahariens, mais aussi sur les valeurs et pratiques traditionnelles. En particulier, cette politique a eu des retombées négatives sur la place qu'occupait le conseil de gestion ainsi que sur son fonctionnement et ses actions. Après plus de 35 ans d'application de la loi de privatisation des terres collectives, presque tous les conseils de gestion (qui n'ont plus de terres à attribuer) sont devenus inadaptés à la situation et donc marginalisés par les pouvoirs publics et contestés et/ou ignorés par les populations locales.

I – Importance et problématique du foncier collectif dans la région de Tataouine

Sur le plan quantitatif, les terres collectives couvraient à l'aube de l'indépendance environ 3 millions d'ha (1 600 000 ha de terres agricoles et 1 400 000 ha de parcours), soit près du cinquième du territoire national et le tiers des terres agricole (Ben Salah, 1973).

Depuis la mise en place de cette politique de privatisation des terres collectives à vocation agricole (1971), environ 1 380 000 hectares ont été attribués à 100 000 exploitants (Gharbi, 2002), ce qui veut dire que 220 000 hectares restent encore non partagés, situés dans le centre et le sud du pays, dont 56 560 ha à Tataouine (tableau 1). Concernant les terres à vocation pastorale, la soumission des parcours au régime forestier, qui devrait permettre un aménagement pastoral adéquat et une gestion rationnelle de ces parcours (mise en défens, rotation du bétail, contrôle de la charge animale, etc.), n'a touché jusqu'à aujourd'hui qu'environ 600 000 hectares (soit près de 40 % du total national), dont 180 500 ha à Tataouine. Dans la région de Tataouine, les structures foncières collectives jouent un rôle essentiel dans l'évolution socio-économique de la région car

elles sont liées à l'existence de tribus nomades pratiquant un élevage extensif qui nécessite des déplacements fréquents, ce qui ne favorise pas l'établissement de la propriété privée.

Le tableau ci-dessous résume la situation foncière actuelle à Tataouine.

Tableau 1 : Assiette foncière du gouvernorat de Tataouine

Régime	Type de terre	Superficie (ha)	% du total
Situation générale	Total gouvernorat	3 888 000	100
	Terres agricoles	1 045 000	27
	Terres sahariennes	2 843 000	73
Régime collectif	Terres collectives	691 360	18
	Terres non attribuées	56 560	1,45
	Parcours collectifs non soumis au régime forestier	454 300	12
	Parcours collectifs soumis au régime forestier	180 500	5

Source : Kervyn, 2005

La lecture de ce tableau permet de constater que la plus grande partie des terres agricoles du gouvernorat, avec 691 360 ha, est constituée de terres collectives.

Celles-ci se répartissent en 2 catégories :

- 56 560 ha sont attribuables, c'est-à-dire que ces terres, jugées aptes à l'agriculture, font l'objet du programme d'apurement foncier. Leur statut et leur propriété sont définis par un tribunal immobilier ;
- 634 500 ha sont des parcours collectifs (dont 180 000 ha sont soumis au régime forestier).

Toutefois, si la politique de privatisation des terres collectives suivie depuis 1971 a résolu une partie des défaillances caractérisant le système foncier, elle a aussi eu des effets négatifs sur le développement socio-économique des régions steppiques. Il s'agit notamment, dans ces zones fragiles dominées par un bioclimat aride, de la mobilisation souvent excessive des ressources naturelles. En effet, la dégradation des ressources en eau et en sol, en raison de l'extension des emblavures céréalières et des plantations arboricoles sur des terrains fragiles, sableux ou sablo-limoneux, et la multiplication des puits de surface ainsi que la dégradation des parcours, en raison du surpâturage et de la disparition de la gestion rationnelle traditionnelle, ne font qu'aggraver la situation et détériorer le cadre de vie des populations locales.

En somme, les conseils de gestion, qui constituent la principale institution intervenant dans les terres collectives, sont considérés comme les premiers responsables de ces trois situations négatives : (i) non partage de plus de 56 000 ha après plus de 35 ans de mise en œuvre de la politique de privatisation ; (ii) non soumission de plus de 450 000 ha de parcours collectifs au régime forestier ; (iii) surexploitation et dégradation des parcours collectifs.

II – Les structures de gestion et de tutelle du foncier collectif

1. Evolution des conseils de gestion

Comme nous l'avons signalé plus haut, et telle qu'elle est prévue par les textes législatifs, la gestion des terres collectives est assurée par des organes de gestion qui sont contrôlés par des organes de tutelle. En effet, et contrairement au Maroc où il est resté informel et coutumier, l'organe de gestion des terres collectives a été, en Tunisie, institutionnalisé par la loi depuis la période coloniale. Il n'a pas eu à travers le temps la même appellation ni les mêmes attributions. En remplacement de la structure traditionnelle, le «*myad*», l'administration coloniale a institué dans les territoires militaires du sud le «conseil des notables» par le décret du 23 novembre 1918 puis un « conseil de gestion » par le décret du 30 décembre 1935 ; organe très différent du « conseil de gestion » créé par le décret du 2 juillet 1965 par l'Etat tunisien.

Le dépouillement des textes législatifs concernant les organes de gestion permet de faire un historique et d'observer l'évolution de ces structures. Cette évolution concerne surtout le mode de désignation de leurs membres. D'après le décret de 1918, les membres du conseil des notables étaient désignés en deux temps ; d'abord la tribu élitait pour chaque poste trois candidats, puis l'autorité administrative coloniale choisissait parmi les candidats les membres du conseil des notables qui ne devenait fonctionnel qu'après approbation du chef du bureau des affaires indigènes. Ainsi, l'administration coloniale était maîtresse de la désignation des membres du conseil des notables, se réservant le droit de choisir les membres qui lui convenaient. Ce mode de désignation s'est avéré inefficace, car les conseils des notables créés dans les territoires militaires du Sud n'ont pas pu jouer le rôle qui leur était assigné. Aussi, par la promulgation du décret du 30 décembre 1935, l'administration coloniale a transformé le «conseil des notables» en un «conseil de gestion» dont les membres seraient élus.

Après l'indépendance, le décret du 2 juillet 1965, texte d'application de la loi n° 64-28 du 4 juin 1964 fixant le régime des terres collectives, a conservé l'élection comme mode de désignation des membres du conseil de gestion mais a évolué vers une représentation de plus en plus large de cet organe. En effet, alors que l'arrêté de 1938, en application du décret de 1935, ne reconnaissait la qualité d'électeur et de candidat qu'aux seuls chefs de famille, le décret de 1965 a donné ce droit à tout membre de la collectivité âgé de 20 ans au moins. Cette mesure a permis d'intégrer deux nouvelles catégories de personnes : (i) les femmes devenues pour la première fois électrices de plein droit ; (ii) les jeunes de sexe masculin qui ne sont pas chefs de famille. En outre, le décret de 1965 prévoit que le conseil de gestion est élu pour une période de cinq ans à compter de la confirmation des élections par le gouverneur. A l'expiration du mandat du-dit conseil, il faut procéder à de nouvelles élections. Toutefois, si pour des raisons impérieuses (conflits par exemple) il s'avère difficile de procéder aux élections du conseil de gestion, le gouverneur peut prendre un arrêté prorogeant le mandat du conseil pour une période d'une année renouvelable une fois ou encore dissoudre le conseil et désigner un comité provisoire pour une durée de 3 ans (ce qui est le cas le plus fréquent). Le conseil de gestion se compose de membres titulaires et de membres suppléants, dont le nombre ne peut être inférieur à six et est fixé par le gouverneur. Ces membres sont assistés dans l'accomplissement de leurs tâches par deux conseillers désignés par le gouverneur et qui ont une voix consultative.

Il est intéressant de signaler que la composition du conseil de gestion s'inspire de la coutume en permettant à chaque lignage «*orf*» d'être représenté par un ou plusieurs membres selon que le lignage est considéré mineur ou dominant. Mais dans tous les cas, le président du conseil de gestion est un notable issu d'un lignage dominant. De ce fait, la composition de ces conseils a joué au profit des riches au moment de la privatisation des terres. *«Nantis de pouvoir très étendus, les conseils de gestion qui sont composés généralement de notables (grands éleveurs, grands propriétaires terriens, chefs religieux, etc.) ont été complices des autres riches et notables dans les collectivités qu'ils représentent. Du coup, ils ont favorisé la concentration foncière entre leurs*

mains» (Ben Saad, 2002). Nous avons pu vérifier ce phénomène sur le terrain dans la tribu des Ouled Chéhida (au sud de Tataouine) où huit ayants-droit (l'un des anciens présidents du conseil de gestion et ses quatre frères ainsi que trois cousins), soit environ 0,8 % de la population seulement, possèdent au moment du partage 12 % des terres. D'ailleurs, plusieurs enquêtés parlent de la partialité des conseils de gestion au moment de la privatisation. Dans ce cas, le paysan contestataire peut théoriquement faire un recours en justice si la décision du conseil de gestion a été homologuée par le gouverneur. Mais dans la pratique le paysan renonce à son droit de recours, soit par manque de moyens financiers, soit dans la plupart des cas par peur de s'opposer aux membres du conseil de gestion très proches du pouvoir et assurant, dans la quasi-totalité des cas, une responsabilité au sein de la cellule destourienne du parti au pouvoir.

2. Les conseils de tutelle

Les décisions des conseils de gestion sont obligatoirement soumises aux conseils locaux et régionaux de tutelle des terres collectives.

Un conseil de tutelle local a été institué par la loi du 8 février 1988 dans chaque délégation où se trouvent des terres collectives. Il est présidé par le délégué et assure notamment la coordination et le contrôle des activités des conseils de gestion relevant de sa circonscription. Il est chargé également de la délimitation des terres collectives situées dans la délégation ainsi que de l'arbitrage des conflits fonciers entre collectivités. Il est composé de cinq membres : le délégué en tant que président, un juge, un représentant du service des affaires foncières, un représentant du syndicat des agriculteurs et un représentant des conseils de gestion désigné par le gouverneur sur proposition du délégué. Les décisions du conseil de tutelle local font l'objet d'appel devant le conseil de tutelle régional.

Le conseil de tutelle régional joue un rôle déterminant dans l'apurement et la mise en valeur des terres collectives. Il assure tous les pouvoirs du conseil de tutelle local sur plusieurs délégations. Il établit aussi, en collaboration avec les services agricoles, des programmes de mise en valeur des terres collectives. Il examine les appels formulés contre les décisions des conseils de tutelle locaux. Le conseil de tutelle régional est présidé par le gouverneur et composé de représentants régionaux des ministères des finances, de la justice, de l'agriculture et depuis 1992 du domaine de l'Etat et des affaires foncières, du syndicat des agriculteurs et de deux représentants des conseils de gestion désignés par le gouverneur.

3. Rôle et attributions des conseils de gestion

Alors que l'arrêté du 12 juillet 1938, en application du décret du 30 décembre 1935, ne permettait aux conseils de gestion que de gérer les terres collectives, les attributions du conseil de gestion ont connu, après l'indépendance du pays, une évolution vers plus de responsabilités, telles qu'elles ont été fixées par la loi du 14 janvier 1971, modifiant et complétant la loi du 4 juin 1964. Il s'agit des missions suivantes :

- entreprendre toute opération destinée à favoriser la mise en valeur de la terre collective et à améliorer les conditions sociales des membres de la collectivité ;
- veiller à l'entretien des plantations et des aménagements fonciers effectués, à la mise en défens et à l'organisation des zones réservées au parcours ;
- procéder à l'attribution de la terre collective à titre privé au profit des membres de la collectivité dans les conditions prévues ci-dessus ;
- administrer le patrimoine de la collectivité et en disposer selon les conditions déterminées par la loi ;
- ester en justice au nom de la collectivité ;

- déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres pour des objets déterminés ;
- tenir une comptabilité sommaire des opérations financières de la collectivité ;
- représenter la collectivité dans tous ces actes.

A la lecture de ces lignes, il apparaît que les conseils de gestion sont en principe nantis de pouvoirs très étendus. Les membres de ces conseils sont appelés à jouer un rôle primordial dans la vie économique et sociale du groupe. Or, dans la pratique plusieurs facteurs (dont la tutelle administrative, le manque de moyens et de compétences, la mauvaise gouvernance, la non participation des populations locales, les conflits entre riches et pauvres, les conflits entre agriculteurs et éleveurs, etc.) se sont conjugués pour limiter le rôle des conseils de gestion à la seule opération de partage des terres collectives, la gestion des parcours collectifs étant totalement négligée.

Nous pouvons affirmer que les conseils de gestion ne remplissent plus le rôle de l'ancienne structure traditionnelle «*myaâd*» qui assurait plusieurs fonctions : fonction politique et d'arbitrage, fonction religieuse, fonction d'échanges et de services, etc. Est-ce là un choix délibéré de la part de l'Etat ? Nous serions tentés de le croire. D'autant plus que d'autres structures ont été mises en place par le législateur pour prendre en charge des volets très importants du développement agricole, notamment les Groupements de développement agricole (GDA), créés par la loi n° 99-43 du 10 mai 1999.

III – Fonctionnement des conseils de gestion dans le Gouvernorat de Tataouine

L'analyse s'appuie sur les données collectées à partir de plusieurs types d'enquêtes :

- une enquête exhaustive auprès des 35 conseils de gestion du Gouvernorat de Tataouine pour mettre en exergue le fonctionnement, les atouts et les contraintes de ces structures ;
- une deuxième enquête auprès d'un échantillon de 100 ayants-droit afin d'avoir une idée de ce que pensent ces derniers de leurs structures de gestion ;
- enfin, des enquêtes informelles basées sur des entretiens (13) avec des personnes ressources (anciens présidents de conseils, *omda*, chargés des conseils de gestion au gouvernorat, élus locaux, etc.) et des réunions de groupe (3) qui ont permis de mettre face à face des membres de conseils de gestion avec des ayants-droit.

1. Situation actuelle

Dans le Gouvernorat de Tataouine, on dénombre 35 conseils de gestion pour 39 fractions tribales. En effet, et comme nous l'avons signalé plus haut, chaque conseil de gestion représente 1 fraction tribale, à l'exception de 4 conseils qui représentent 2 fractions. Dans ce cas, la deuxième fraction est soit une petite fraction berbère arabisée, soit une petite fraction vassale. Les conseils de gestion se répartissent, par délégation, comme indiqué sur le tableau 2.

Tableau 2 : Répartition des conseils de gestion par délégation

Délégation	Nombre de conseils de gestion
Tataouine nord et sud	8
Ghomrassen	8
Bir Lahmar	3
Smar	4
Dhehiba	1
Rémada	11
Total	35

Source : Maignan, 2006

L'analyse de la situation actuelle des conseils de gestion a permis d'établir la typologie suivante :

- conseils de gestion en situation régulière (comité élu dans un congrès légal) ;
- conseils de gestion en situation intermédiaire (comité provisoire désigné par le gouverneur) ;
- conseils de gestion en situation irrégulière (comité dont le mandat est périmé).

Partant de cette typologie, le tableau 3 dresse la situation dans la région de Tataouine.

Tableau 3 : Situation actuelle des conseils de gestion

	Situation régulière	Situation intermédiaire	Situation irrégulière	Total
Nombre	18	11	6	35
%	51,4	31,4	17,2	100

Source : Notre enquête (2007-2008)

La lecture du tableau permet d'observer que près de la moitié (soit 48,6 % des conseils de gestion) n'est pas dans une situation régulière. La situation de ces conseils ne fait que creuser le fossé entre ces structures et les populations locales. En effet, dans ce nouveau contexte de mondialisation, conjugué au développement de l'école, d'internet et de la parabole, la population tunisienne (même la population rurale) est de plus en plus impliquée dans la vie politique et associative, ce qui la rend plus soucieuse de ses droits et moins soumise aux directives imposées du haut.

2. Fonctionnement et gouvernance

Privés de locaux où organiser des réunions, dépourvus de moyens financiers pour se déplacer (les adhérents des conseils de gestion ne payent pas de cotisation contrairement aux adhérents des GDA), marginalisés par les pouvoirs publics (surtout après la création des GDA qui visent presque la même population cible) et surtout non soutenus par les populations locales, les conseils de gestion, dans leur majorité, n'appliquent plus les clauses du règlement concernant les réunions

périodiques du conseil (une fois tous les 15 jours) et les réunions périodiques avec les membres de la collectivité (une fois tous les 6 mois). Pire encore, les membres des conseils de gestion ignorent leurs attributions : lors des enquêtes, ils déclarent ne connaître que la responsabilité du partage des terres entre les ayants-droit et de la gestion des conflits.

En somme, les résultats des enquêtes et des entretiens nous permettent d'établir le diagnostic suivant sur le fonctionnement des conseils de gestion :

- * un fonctionnement de plus en plus déconnecté de la base (participation faible des ayants-droit) ;
- * les conseils de gestion ont perdu le prestige et l'autorité qu'ils possédaient autrefois puisque dans les derniers cas de partage des terres réalisés en 2007, plusieurs ayants-droit ont contesté les décisions des conseils et ont fait des recours auprès des tribunaux contrairement aux habitudes ;
- * les décisions sont généralement prises par le président après consultation des autorités politiques et administratives ; les autres membres du conseil ignorent dans la majorité des cas ce qui se passe dans leurs conseils ;
- * l'action principale, dans la gestion des parcours collectifs, se limite à établir un lien entre agriculteurs et services techniques (pour signaler une panne au niveau d'une pompe par exemple) et/ou à donner un avis sur les interventions de ces services (sur l'installation d'un nouveau point d'eau par exemple).

Ce mauvais fonctionnement trouve son origine dans une mauvaise gouvernance comme le prouvent les données suivantes.

* **Congrès légal** (participation d'au moins 51 % des membres de la tribu) : Aucun des 18 conseils en situation régulière n'a organisé un congrès légal. Ils sont tous désignés par les autorités politiques (cellules destouriennes, fédérations destouriennes du parti) et administratives (délégué, *omda*, etc.). D'ailleurs, 98 % des ayants-droit enquêtés déclarent ne pas avoir participé à un congrès de leur conseil de gestion. Cette situation ne fait que déconnecter de plus en plus le conseil de sa base.

* **Réunions périodiques** : Seuls 9 des 35 conseils de gestion (soit 25,7 %) ont déclaré organiser des réunions périodiques, mais sans que la fréquence soit légale (c. à d., 1 fois tous les 15 jours). Quant aux réunions avec les membres de la tribu, elles n'ont été organisées que par 5 conseils de gestion (soit 14,3 %), mais une seule fois durant tout le mandat (et non une fois par semestre) pour informer les ayants-droit des procédures de partage.

* **Place du conseil dans la collectivité** : A la question « êtes-vous satisfait de votre conseil de gestion », 71 % (soit plus des deux tiers) des enquêtés ont répondu non, contre seulement 29 % qui ont répondu oui. Parmi ces 29 %, nous recensons 82 % de personnes âgées de plus de 60 ans. Il est clair que la confiance n'est plus à l'ordre du jour entre les jeunes ayants-droit (plus cultivés et plus conscients de leurs droits) et les conseils de gestion.

En somme, nous pouvons affirmer que la mauvaise gouvernance, conjuguée à la main mise de l'Etat/Parti par le biais de ses structures de base, pose la problématique de la représentativité et surtout de l'efficacité actuelle d'une structure qui a montré jadis sa primauté et son bon fonctionnement. En effet, dans la campagne tunisienne, comme dans beaucoup de pays du tiers-monde, le maillage politique mis en place sert à contrôler toutes les structures existantes (structures socio-professionnelles ou ONGs). Sur ce sujet, « *faut-il rappeler que dans tous les pays du tiers-monde les partis au pouvoir font le plein pendant les élections dans les campagnes et non dans les villes. Les paysans pauvres sont dans la plupart des cas du côté du pouvoir (qu'il soit de droite ou de gauche) par peur plus que par conviction* » (Ben Saad, 2002). Or, la solution, dans ce nouveau contexte de mondialisation libérale, réside dans cette nouvelle génération de jeunes cultivés (des milliers de diplômés des universités sont au chômage) et engagés à démocratiser la campagne tunisienne.

3. Les contraintes et handicaps des conseils de gestion

A. Les contraintes et les difficultés

En plus de ce qui a été dit plus haut, les conseils de gestion connaissent d'autres faiblesses qui contribuent à leur mauvais fonctionnement à savoir :

* Des membres très âgés : nos enquêtes dans les 35 conseils de gestion montrent que 16 % des membres ont moins de 50 ans, 27 % ont entre 50 et 60 ans et 57 % (soit plus de la moitié) ont plus de 60 ans. L'argument avancé par les enquêtés expliquant la présence de personnes aussi âgées est la bonne connaissance qu'elles ont du terrain ;

* un faible niveau d'instruction : les membres des conseils sont souvent analphabètes et dans les meilleurs des cas ils ont le niveau du «koutteb»⁴, ce qui ne leur permet pas d'accomplir leurs rôles. Seuls les jeunes (5 à 10 %) ont un niveau leur permettant d'assurer le secrétariat ;

* une autonomie d'action très réduite puisque les décisions qu'ils prennent ne sont exécutoires qu'après approbation par la tutelle.

Enfin, les conseils de gestion, lors des réunions de groupe, ont soulevé plusieurs difficultés qui entravent leur fonctionnement. Nous présentons dans le tableau 4 la classification hiérarchique des problèmes rencontrés suivant l'ordre de priorité des membres des conseils.

Tableau 4 : Classification hiérarchique des problèmes rencontrés par les conseils de gestion

1. Manque de moyens financiers pour se déplacer et absence de local
2. Désengagement de l'Etat
3. Marginalisation par les autorités publiques
4. Absentéisme et négligence des membres du conseil de gestion
5. Président autoritaire et non coopérant
6. Non adhésion de la population

Source : Notre enquête (2007-2008)

Cette grille de classification montre que ce qui préoccupe le plus les membres des conseils de gestion est lié à l'intervention de l'Etat (manque de moyens, désengagement et marginalisation) et non à la relation des membres entre eux ou à la relation avec la population locale. Il est clair que les conseils de gestion ont été habitués à un accompagnement solide de la part de l'Etat (encadrement technique par les techniciens de la Direction des affaires foncières et de l'Office de la topographie, mise à leur disposition de moyens de transport lors du partage, etc.) et que la disparition de cet appui les a mis en difficultés.

La réponse à la question « quelles solutions préconisez-vous pour les conseils de gestion ? » indique combien les membres des conseils de gestion sont très peu motivés pour continuer de rester dans ces structures. En effet, et avec beaucoup d'amertume, 65 % des enquêtés préconisent la dissolution pure et simple des conseils de gestion et leur remplacement par les groupements de développement agricole (GDA) qui sont très soutenus par l'Etat.

B. La marginalisation par les pouvoirs publics

Parallèlement à toutes les contraintes et difficultés signalées, on assiste à une marginalisation des conseils de gestion qui voient, de plus en plus, à la fois les responsables (techniques, administratifs et politiques) et les usagers les contourner pour s'appuyer sur une nouvelle structure, le GDA. Cette nouvelle forme d'organisation rurale semble prendre de plus en plus de place dans les stratégies de développement et de gestion des ressources naturelles, notamment pour les projets

de développement régionaux et locaux. N'est ce pas là un objectif caché de l'Etat, de marginaliser ces structures dans un premier temps, pour faciliter leur dissolution par la suite ? Plusieurs indices nous laissent croire à cette hypothèse.

D'ailleurs, cette même politique a été observée dans l'espace pastoral de l'Atlas marocain où les autorités politiques renforcent les nouvelles structures de développement et les dotent de moyens humains et financiers aux dépens des «*jemaâ*», structures traditionnelles de gestion des terres collectives.

IV – Le conseil de gestion : une structure non adaptée ?

Suite à plusieurs contraintes et difficultés, et comme nous avons pu le montrer plus haut, le conseil de gestion n'arrive plus à assurer les fonctions importantes qui lui ont été attribuées. Son rôle se limite pratiquement au partage des terres collectives. Or, peu de terres subsistent en collectif (cf. tableau 1) et le maintien d'une telle structure non efficace pour d'autres actions ne peut que mettre en péril l'avenir des centaines de milliers d'hectares de parcours collectifs. Nous insistons sur ce fait car nombreux sont les rapports et déclarations des techniciens agricoles qui lient la dégradation des parcours collectifs à la mauvaise gestion des usagers et qui suggèrent une vraie sensibilisation de ces derniers. Cette vision est erronée car elle masque la problématique qui concerne le type de structure à mettre en place pour une gestion durable des parcours collectifs. En effet, le succès des conseils de gestion dans une opération aussi difficile et aussi délicate que la privatisation des terres collectives leur a permis d'acquérir la confiance des pouvoirs publics qui n'ont pas vu l'intérêt de créer une nouvelle structure pour la gestion des parcours collectifs. C'est peut être cette erreur qui a fait de l'amélioration pastorale une opération manquée, parce que les conseils de gestion n'ont pas su gérer les parcours collectifs.

Le principal fait caractérisant cette non-adaptabilité est lié à la structure du conseil. En effet, la composition actuelle des conseils de gestion, comme nous avons pu le vérifier sur le terrain, est dominée par la présence d'agriculteurs et non d'éleveurs. Il est clair que les enjeux fonciers et la place qu'occupe la terre comme facteur de production dans ce nouveau contexte économique libéral font pression sur cette structure non homogène. Comme il est évident aussi que les enjeux, les objectifs et les motivations entre agriculteurs et éleveurs sont contradictoires, voire conflictuels. Que pouvons-nous attendre d'un exploitant-irriguant, membre d'un conseil de gestion, intéressé principalement par le curage de son puits de surface, par la modernisation de son appareil de production et par la commercialisation de ses produits agricoles-, dans le domaine de l'amélioration pastorale ? Cet individu aura-t-il le temps de s'intéresser aux problèmes d'un petit éleveur dans une société où l'individualisme est devenu la règle ? Une autre question se pose : ces structures inadaptées, auront-elles un rôle à jouer dans l'avenir ? Sûrement pas. Dans les circonstances actuelles et avec l'achèvement de la privatisation des terres collectives, les conseils de gestion sous leur forme actuelle vont sûrement disparaître.

Nous l'avons montré plus haut, 17 conseils de gestion dans le Gouvernorat de Tataouine (soit près de la moitié) n'ont pas été renouvelés. Deux cas de figure se présentent :

- la nomination par le gouverneur d'une commission provisoire de 3 personnes, en application du décret du 2 juillet 1965 : c'est le cas de 11 conseils sur 35, soit 31,4 % ;
- ou bien le maintien de la situation statu quo, c'est-à-dire que les pouvoirs publics n'optent ni pour le renouvellement du bureau ni pour la nomination d'une commission provisoire : c'est le cas de 6 conseils sur 35, soit 17 %. Dans cette situation, le conseil de gestion devient illégal.

Que pouvons-nous attendre d'une commission provisoire de 3 personnes ou d'un conseil de gestion illégal dans le domaine de la gestion des parcours collectifs ? Et quel avenir aura l'amélioration pastorale dans ce nouveau contexte économique basé sur une idéologie néo-libérale qui fait du désengagement de l'Etat son principal cheval de bataille ? Tant de questions parmi

d'autres qui nous poussent à considérer que ce sujet ne concerne plus le seul domaine agricole (parcours pour les animaux) mais le domaine de l'environnement et donc l'avenir de toute une population qui tire profit d'un espace pastoral très vaste.

Conclusion

La situation dans laquelle se trouvent les conseils de gestion de la région de Tataouine permet de les classer en deux groupes : un petit groupe de conseils de gestion qui seront amenés à partager les quelques 56 000 ha de terres collectives restantes et une majorité de conseils de gestion qui n'ont plus de rôle à jouer et qui sont donc à remplacer par d'autres structures.

Pour le premier groupe, nous pensons que la solution réside dans leur encadrement pour promouvoir une bonne gouvernance et une bonne gestion ; il faut aussi les doter des moyens nécessaires pour qu'ils parviennent à terminer les opérations de partage dans de bonnes conditions. Mais une fois qu'ils auront achevé leurs travaux, il faudra qu'ils laissent leur place à une autre structure.

Pour le deuxième groupe, et pour préserver environ 800 000 hectares de parcours collectifs, nous pensons qu'il faut remplacer les conseils de gestion par une nouvelle structure, plus efficace et plus adaptée à la situation, que nous proposons d'appeler "groupement pastoral". Il va de soit que seuls les éleveurs peuvent faire partie de ces groupements. La constitution de ces structures pastorales permettrait d'envisager raisonnablement les travaux d'amélioration pastorale en étroite collaboration avec le service forestier et non dans une relation de domination. C'est seulement grâce à une telle structure adaptée que pourrait être mis fin à une sorte d'interruption des relais institutionnels et que pourrait être garantie la participation des usagers. Ce type de structures a fait ses preuves dans le Sud de la France où des "groupements pastoraux" ont pris la place des sociétés d'intérêt collectif agricole (SICA) pour gérer les pâturages collectifs depuis le début des années 90 (Soule, 1994). Par cette proposition, qui implique directement les utilisateurs de l'espace pastoral, nous pouvons dépasser la vision techniciste qui considère que la population locale est inconsciente de la gravité de la dégradation du milieu. L'histoire témoigne que cette même population locale avait une connaissance séculaire du milieu écologique dans lequel elle vit. Ce n'est pas la conscience des paysans qu'il faut juger mais la politique qui a engendré cette dégradation et dont la population locale a été totalement exclue.

Références

Ben Sâad A. (2002). Politiques foncières et dynamiques socio-spatiales : la privatisation des terres collectives dans la plaine de Bled amra-Gafsa (Hautes steppes tunisiennes). Thèse doctorat : Université François-Rabelais Tours, 466 p.

Ben Sâad A. (coord.), Abaab A., Bourbouze A., Elloumi M., Jouve A-M. et Sghaïer 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. Rapport final de la convention de recherche IRA Medenine/IRAM France, juin 2009, 152 p.

Ben Salah H. (1973). *Les terres collectives en Tunisie*. Tunis : Faculté de droit. 28 p.

Gharbi M. (2002). L'intégration de l'aspect foncier dans les stratégies de la réduction de la pauvreté et développement durable. Etude de cas Tunisie. Actes de l'atelier régional organisé par la Banque Mondiale, Tunis, avril 2002, p. 2-28.

Kervin de Meerende B. (2005). Diagnostic agricole et caractérisation technico-économique des systèmes de production de la région d'El Ouara-Tataouine, sud tunisien. Rapport de DESS : INA-PG France/IRA Medenine Tunisie. 135 p.

Maignan M. (2006). Structures d'encadrement et de gestion impliquées dans les parcours d'El Ouara Tataouine-Tunisie. Projet de fin d'études ENSA Montpellier France/IRA Medenine Tunisie. 60 p.

Notes

¹ *Habous* : acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens fonciers ou immobiliers et les met hors du marché, en les affectant à perpétuité à une œuvre dans un but pieux ou charitable ou social.

² *Enzel* : consiste en un bail perpétuel d'un bien *habous* moyennant le versement d'une rente annuelle invariable, dite rente de l'*enzel*.

³ *Kirdar* : location perpétuelle moyennant une rente variable susceptible d'être augmentée ou diminuée tous les 5 ans, on l'appelle aussi *enzel* à rente variable.

⁴ *Koutteb* : école coranique préscolaire.

L'aménagement du territoire : une mobilisation de l'utilité des espaces agricoles ?

Gisèle Vianey

Expert géographe, France

Résumé. Avec comme corollaire la contention des étalements urbains, le contexte social et politique accorde de plus en plus d'importance au développement durable des villes. Dans cet article, nous présentons une démarche méthodologique permettant de rendre compte des « moments » de la stratégie d'aménagement, temps de construction des politiques locales d'urbanisme. Notre propos repose sur l'étude de trois communes contiguës d'Ardèche méridionale : Lavilledieu, Lussas et Vesseaux (proches d'Aubenas), toutes les trois sollicitées pour céder de l'espace afin de répondre à l'étalement des villes d'Aubenas et de Privas. Nous examinons essentiellement les documents d'aménagement dont ces communes se sont dotées depuis le début des années 1980, ainsi que le contexte urbain et agricole des quarante dernières années. Nous étudions les discours concernant l'espace et l'activité agricole énoncés lors des différents processus d'aménagement et nous rendons compte des ingrédients mobilisés pour la construction du projet de territoire. Au final, nous nous demandons dans quelle mesure ces ingrédients (ou une partie d'entre-eux) participent à l'élaboration de la notion de ressource foncière.

Mots-clés. Démarche méthodologique - périurbain - politiques locales d'aménagement - ressource foncière - projet de développement territorial.

Regional development: mobilisation of the usefulness of agricultural areas?

Abstract. Increasing attention is paid to the limiting of urban sprawl and the sustainable development of towns in the present social and political context. A methodological approach is described that shows 'moments' in development strategy when local town planning policies are devised. The study focuses on three contiguous communes in the south of the Ardèche department, close to the town of Aubenas: Lavilledieu, Lussas and Vesseaux. All three are requested to contribute land for the extension of the towns of Aubenas and Privas. The development documents of these towns since 1980 are used, together with the urban and agricultural context of the last 40 years. Statements concerning farm land and farming made during the various development procedures are examined and the ingredients used for the development of a 'territory' project are described. Finally, the question of the extent to which these ingredients (or some of them) contributed to the development of the notion of land resource is examined.

Keywords. Methodological process - periurban area - local management policies - land tenure resource - territorial development project.

I – Les espaces ouverts naturels et agricoles au cœur du questionnement sur la durabilité de la ville

L'étalement urbain suscite nombre d'interrogations quant à sa viabilité économique, sociale et environnementale : le phénomène est considéré antinomique avec les objectifs de ville durable ; moteur de l'artificialisation croissante des terres, il constitue une menace pour la ressource en terre agricole (Pointereau et Coulon, 2009).

En Europe et dans différentes régions du monde, les pouvoirs politiques affichent la volonté, dans leurs politiques d'aménagement, d'être attentifs au maintien d'espaces ouverts naturels et agricoles. Le maintien de ces espaces pourrait contribuer à réformer l'urbanisme et l'aménagement du territoire et à construire différemment la ville dans ses périphéries. Et sous condition de multifonctionnalité de l'agriculture, ces espaces permettraient l'établissement de relations à bénéfices réciproques avec les villes proches (Jouve et Padilla, 2007) : d'une part, les espaces ouverts focalisent une valeur sociale pour les habitants des villes (Brossard et al., 2007) et d'autre part, il est possible de protéger les

espaces ouverts sans obérer le développement urbain et démographique (Dumas *et al.*, 2005). Impliquer l'activité agricole comme composante à part entière de l'aménagement induit de ne plus compartimenter les différentes fonctions spatiales ce qui sous-tend que les relations entre activités ne soient plus conflictuelles et que le maintien d'espaces ouverts naturels et agricoles ainsi que l'affichage de leur « qualité » ne soient pas un moyen de sélection des nouveaux arrivants (Vianey, Bacconnier-Baylet et Duvernoy, 2006) et de légitimation d'une rente foncière urbaine maximale.

Les espaces ouverts naturels et agricoles sont donc au cœur du questionnement visant à freiner l'étalement urbain.

En France, depuis une décennie, les outils d'aménagement à disposition des collectivités locales permettent de dépasser des visions duales et de rénover la partition entre espaces bâtis et espaces ouverts par une mobilisation des ressources territoriales.

1. Des processus d'aménagement bousculant des visions duales

Avec les nouveaux outils d'aménagement, les communes des aires urbaines ne peuvent plus concevoir l'aménagement comme un partage de l'espace entre urbanisation et agriculture. Les outils d'une politique foncière agricole mise en place pour accompagner les lois d'orientation agricoles de 1960-1962, -lois conçues pour restructurer les exploitations agricoles et accroître la croissance agricole (Coulomb, 1999)- en assimilant les espaces ouverts à des réserves foncières sont invalidés et le modèle de développement agricole, organisé pour atteindre l'excellence agricole préconisée par le productivisme, est remis en question (Germain, Le Guen et Thareau, 2006).

Ce modèle, fondé sur l'opposition entre activité agricole et développement de l'urbanisme, a accompagné le décongestionnement de la ville et la recherche d'optimisation de la production agricole. Dans certains cas, ce modèle a justifié la réalisation de rente foncière urbaine sur du foncier non -ou estimé mal- valorisé par l'agriculture ; dans d'autres cas, les possibilités d'accroître les rendements, celle de délocaliser les productions, et/ou celle de mettre en place des systèmes de production moins exigeants en espaces agricoles (hors-sol par exemple) ont légitimé la réalisation de rente foncière urbaine sur des terres reconnues par ailleurs pour leurs qualités agronomiques. Pour atteindre ses objectifs, ce modèle a cherché à s'affranchir des caractéristiques propres aux contextes sur lesquels il s'est appliqué ; il n'a pas raisonné en fonction des besoins des différentes activités (Ruegg, 2003), ni des relations ville-agriculture.

Les nouvelles normes d'aménagement considérant les espaces périphériques à la ville comme des composants de l'aménagement urbain et les espaces ouverts naturels et agricoles comme des objets du projet d'aménagement (Avitabile, 2004) permettent de répondre simultanément aux besoins d'aménités souhaités par les résidents (Callenge, 1997) et à ceux indispensables pour la production agricole. Cette situation met en prise l'évolution des fonctions de l'agriculture avec l'évolution du projet urbain. Implicitement, elle implique un dialogue entre les politiques d'aménagement et les politiques agricoles (Vianey, 2010). Elle fait appel à la participation des différents acteurs et elle est conditionnée par la prise en charge, dans la construction du projet, des spécificités propres aux territoires.

2. Une nouvelle partition entre espaces ouverts et espaces bâtis

Avec ces idées, l'inéluctable délitement des espaces ouverts à proximité de la ville est remis en cause : les espaces ouverts sont assimilés à des biens publics. Par là, il n'est pas entendu une suppression de la propriété privée pour un transfert de la rente foncière vers l'État ou les collectivités locales mais il est cherché à concevoir les espaces ouverts comme des espaces sur lesquels l'ensemble des acteurs contribue à des projets communs de gestion territoriale. Par une vision partagée de ces espaces -ou tout au moins l'acceptation d'une co-construction des projets- la signification de la partition entre espaces ouverts et espaces bâtis serait renouvelée. Dans cette perspective, les espaces ouverts agricoles et naturels deviennent des espaces hybrides. Favorables à la structuration des relations entre acteurs, ces espaces peuvent être des aides à la conception

d'approches plus coordonnées, voire plus solidaires, entre les différents types d'espace et entre les différents types d'activités.

Cependant, cette scène de co-construction, traductrice du phénomène d'étalement urbain, comme un champ de politiques publiques et d'une volonté politique commune (Vanier, 2008) n'existe pas. Et, les analyses sur la contribution de l'activité agricole à la durabilité de la ville n'appréhendent pas la question du développement durable des espaces périurbains, pensé à l'aune de ces espaces et de ses acteurs (Serrano et al., 2007). Evincer l'analyse des caractéristiques de l'étalement urbain équivaut à ne pas considérer le phénomène comme un processus de territorialisation et in fine à ne pas se donner les moyens d'atteindre les objectifs de politiques susceptibles de tendre vers la durabilité (Mancebo, 2007).

3. Le développement durable : reterritorialisation des projets et continuité de l'utilisation des ressources

Territorialisation ou reterritorialisation et continuité de l'utilisation des ressources sont des conditions de la durabilité. La reterritorialisation *« ne peut être amorcée sans une définition préalable de l'identité territoriale, à l'échelle de la région géographique et du lieu. Cette définition doit résulter d'une lecture des différents processus de formation du territoire dans la longue durée, permettant d'en comprendre les invariances, les permanences, les sédimentations physiques et mentales »* (Magnaghi, 2003).

Pour sa territorialisation, la construction du projet nécessite que les connaissances contenues dans les différents éléments de l'espace (les hommes, les institutions, le milieu, les actions humaines passées ou en cours) et dans les interactions entre ces éléments (Santos, 1990) soient prises en compte : il s'agit d'un retour sur le local par une saisie des différentes formes de socialisation des éléments de l'espace. Cette perspective considère l'espace comme le témoin, le support et l'objet des successions d'influences temporelles (Santos, 2007a ; Santos, 2007b) ; elle cherche à tendre vers des projets de territoire à la jonction entre les ingrédients des éléments de l'espace qui font sens et de leurs interrelations, et, les attentes sociétales, les injonctions et les réglementations d'autres échelles et leurs traductions par le territoire (Serrano et Vianey, 2007).

La notion de développement durable suppose aussi une continuité de l'utilisation des ressources territoriales. A 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.

L'analyse comparative des contextes urbains et agricoles et des documents d'aménagement de trois communes d'Ardèche méridionale nous permet de nous demander si les injonctions contenues dans le dispositif d'aménagement le plus récent sont le moyen de glisser de visions duales de l'aménagement vers un processus de territorialisation mobilisant la ressource foncière territoriale.

Comment penser ou repenser l'utilisation d'outils d'aménagement afin de basculer d'un temps de déterritorialisation ou d'a-territorialisation vers un temps de reterritorialisation et de re-contextualisation ?

Est-ce qu'aménager signifie prendre en charge l'ensemble des relations que le groupe territorialisé entretient avec ce qu'il conçoit de sa réalité sociale ?

Est-ce que l'action d'aménagement permet de s'accorder sur les ressources à préserver ? Est-ce que l'action d'aménagement n'est pas d'abord envisagée comme un moyen d'anticiper la constructibilité des terres agricoles (Napoléone et Geniaux, 2007) et d'accroître la rente foncière ? Est-ce que l'anticipation n'est pas d'autant plus importante que nous sommes dans des régions où prévalent des systèmes fonciers locaux basés sur le faire-valoir direct et sur le morcellement lors des transmissions ? Est-ce que préserver des ressources a du sens si l'utilité de ces ressources n'est pas connue ? Quelles ressources sont indispensables pour le présent du territoire et pour ses futurs envisagés ?

Est-ce que la focalisation sur une possible réalisation de rente foncière n'exclut pas la possibilité d'assimiler le foncier à une ressource, c'est-à-dire à une construction sociale en débat ? Est-ce que la contextualisation de projet permet d'esquisser une saisie du foncier en tant que ressource ?

II – Une lecture diachronique pour interroger le processus de territorialisation

1. Méthodes et sources

Pour accéder à la compréhension des choix retenus dans les documents d'urbanisme nous avons rassemblé les différents textes produits lors de la construction des documents d'urbanisme, les traces écrites d'un remembrement avorté et celles laissées par les différents événements qui ont animé la profession agricole depuis le début des années 1960 ainsi que les dires recueillis auprès de corpus de témoins et d'acteurs de ces différents moments. Ces données permettent de confronter les attentes de la profession agricole avec les orientations retenues dans les documents d'aménagement et avec les demandes des propriétaires (agriculteurs ou non) lors des enquêtes publiques.

Ces sources ont été transcrites dans une grille de lecture thématique. L'analyse discursive et lexicale s'appuie largement sur la théorie des représentations et des pratiques sociales (Abric, 1994 ; Rouquette et Rateau, 1998).

2. Des communes agricoles sous influence urbaine

Les trois communes étudiées sont incluses dans les nébuleuses d'Aubenas et de Privas. Lavilledieu et Lussas sont situées dans la périphérie d'Aubenas ; Vesseaux est à mi-chemin entre Aubenas et Privas. Lussas et Lavilledieu sont situées de part et d'autre de la Route Nationale 102, axe routier reliant Montélimar au Puy-en-Velay ; elles sont l'une comme l'autre à une dizaine de kilomètres d'Aubenas, seconde ville du département de l'Ardèche avec 11 018 habitants en 1999¹ ; Vesseaux classée en zone de montagne, est à la fois à une dizaine de kilomètres d'Aubenas et à une quinzaine de kilomètres de Privas, préfecture et 3^{ème} ville du département avec 9170 habitants en 1999² (Carte n°1 : localisation des communes étudiées en annexe).

Ces communes n'appartiennent pas à des intercommunalités intégrées : dans les années 1970, les débats pour un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) n'ont pas eu de suite. Aujourd'hui, ceux pour la mise en place d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) n'avancent guère³. Ce qui n'exclut pas que ces communes soient insérées dans des intercommunalités de gestion qui, aujourd'hui, glissent vers des communautés de projet. Lussas et Lavilledieu appartiennent au Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) Olivier de Serres devenu, depuis janvier 2004⁴, communauté de communes Berg et Coiron. Vesseaux est incluse dans la communauté de communes Aubenas/Val-les-Bains et a adhéré au syndicat mixte du Parc Naturel Régional (PNR) des Monts d'Ardèche⁵.

Dans ces communes, la reconversion et la spécialisation pour des cultures pérennes se sont opérées au tournant des années 1950 (Bozon, 1978). Débattus localement par les agriculteurs organisés dans des groupements de développement agricole (GVA ou CETA), ces choix déclinent un modèle agricole plus global⁶.

Vesseaux envisage alors de s'orienter vers la viticulture, Lavilledieu de se spécialiser en viticulture et Lussas de se tourner vers l'arboriculture et la viticulture ; à Lussas, la réorganisation des productions agricoles est quasi simultanée à la mise en chantier d'un remembrement.

Précédemment, l'activité agricole de ces trois communes était essentiellement centrée sur une polyculture-élevage associée à de la castanéiculture pour Vesseaux et à de la sériciculture pour Lavilledieu et Lussas ; dans ces deux dernières communes, les moulinsages offraient des activités

complémentaires à l'agriculture : à Lussas, le dernier moulinage a fermé ses portes en 1965⁷ ; de cette période, seule subsiste, sur Lavilledieu, une petite entreprise de textile qui emploie 20 à 30 personnes⁸.

Aujourd'hui, à Vesseaux, les pentes occupées par la castanéiculture ont été progressivement abandonnées : seuls quelques replats sont occupés par l'arboriculture et la viticulture. À Lavilledieu, l'activité agricole est exclusivement centrée sur la viticulture et le plateau utilisé pour des parcours a été délaissé. À Lussas, l'espace agricole est occupé par l'arboriculture et la viticulture. Ces communes appartiennent au « Bas-Vivarais viticole et fruitier » où l'OTEX⁹ principale est l'arboriculture fruitière et la vigne (Guibourdenche et Marcou, 1997).

Ces communes se situent entre périurbanisation émergente et périurbanisation confirmée. Périurbanisation émergente en ce sens que ne se pose pas la question de la raréfaction de l'espace et que l'offre d'espace pour répondre à l'étalement urbain est plus importante que la demande : à Lussas, les terres prévues pour l'urbanisation dans les années 1980 n'avaient pas été totalement consommées dans les années 1990. Périurbanisation émergente aussi à Lavilledieu, où aujourd'hui, dans la perspective d'un accroissement de la pression foncière, des viticulteurs, avec l'objectif d'améliorer la qualité de la production, envisagent de procéder à une remise en état du vignoble de pente, et simultanément de réaliser une plus-value foncière en cédant des plats à l'urbanisation¹⁰ : ces possibilités rendent peu tendue la relation entre agriculture et développement urbain.

III – Aménager : mobiliser l'espace agricole ou l'activité agricole ?

1. Les documents d'aménagement : trois moments depuis les années 1980

Quelque soit le moment, dans leurs orientations générales, les documents d'aménagement cherchent toujours à accueillir de nouveaux habitants. Cependant, depuis le début des années 2000, la présence de l'activité agricole ou des espaces ouverts sont le moyen d'offrir un cadre de vie à de nouveaux résidents. Au cours des années 1980, des caractéristiques propres aux différentes communes sont mentionnées ; dans les années 2000, elles tendent à être gommées au profit de considérations plus génériques.

À Lavilledieu, aménager est le moyen de favoriser un desserrement d'Aubenas et d'offrir de l'espace. Cependant, l'offre foncière ne remet pas en cause la monoactivité viticole affichée depuis 1956¹¹. L'arrangement entre urbanisation et viticulture se réalise en dénigrant le plateau. Ce plateau de parcours symbolise une polyculture jugée révolue¹² parce qu'associée à des pratiques pluriactives. Ainsi, à la fin des années 1990, l'installation d'herbacières durant une partie de l'année n'a pas pu se concrétiser dans des contrats d'utilisation écrits. L'absence de soutien du syndicat agricole local et d'une majorité des élus municipaux et le non engagement de propriétaires motivés par des intérêts cynégétiques considérés antagoniques avec une réhabilitation d'espaces pourtant protecteurs, -au moins pour partie-, d'incendies¹³ n'ont pas permis la sédentarisation partielle d'éleveurs ovins. Ces représentations du plateau sont portées par les propriétaires résidents ou forains, par les agriculteurs aujourd'hui viticulteurs¹⁴ et par une partie des élus. Sur fond d'affirmation de la spécialisation viticole, en considérant la viticulture garante d'un cadre de vie et de paysages de qualité à maintenir¹⁵, la municipalité est actrice dans la construction d'un compromis entre résidents et viticulteurs.

Tableau 1 : Les différents moments de l'aménagement

Communes	Années 1980 : premiers Plans d'Occupation des Sols (POS).	Années 1990-2000 : révisions des POS.	Depuis 2000 : Plans locaux d'urbanisme (PLU).
Lavilledieu	Préserver le caractère du village, préserver le patrimoine agricole, éviter la dispersion des constructions ¹⁶ .	Assurer le caractère attractif de la commune par le développement d'un pôle d'activités ; la marginalisation de la population agricole se poursuit ... avec des successions de moins en moins assurées ¹⁷ .	Développer l'urbanisation et la zone industrielle tout en maintenant l'activité viticole. La viticulture contribue à l'attractivité de la commune (« les vignes c'est magnifique dans la campagne ne serait-ce que pour la vue : c'est un paysage... ¹⁸ »).
Lussas	Respecter les terres agricoles ; concentrer l'habitat autour des hameaux existants ou le favoriser sur les bordures d'axes routiers ¹⁹ .	Relocaliser les zones d'habitat sur les moins bonnes terres agricoles ²⁰ .	Deux axes de développement : l'agriculture et la culture ²¹ .
Vesseaux	Favoriser un habitat dilué sur des surfaces d'un minimum de 2 500 m ² ; l'augmentation de la population modifie sa structure en ouvrant le marché foncier ²² .	Développer une urbanisation en escargot à partir des hameaux existants afin de rester en conformité avec le Plan Agricole Départemental (PAD) ²³ .	Continuer à accueillir de nouveaux habitants ²⁴ .
Orientations générales.	Permettre l'accroissement de la population.	Devenir attractif et préciser les orientations d'aménagement.	Instrumentalisation de l'activité agricole ou des espaces naturels afin de continuer à accueillir de nouveaux habitants et de tendre vers une mixité des activités.

Source : documents d'aménagement des communes de Lavilledieu, Lussas et Vesseaux (Archives Municipales)

À Lussas, aménager sert à rationaliser l'utilisation de l'espace ; le souci est de protéger, pour l'activité agricole, les terres aux meilleures valeurs agronomiques. Lors des différents débats, notamment au moment du premier POS, en se projetant dans le futur, les idées de préserver des terres agricoles, afin de continuer à pouvoir produire, l'ont emporté sur les tentatives de céder à la pression urbaine. La pérennité de l'intégralité de la plaine agricole est le principe auquel il n'a pas été dérogé depuis le début des années 1980²⁵. Dans cette commune, la conscience de l'espace agricole comme support de l'activité agricole s'est forgée au début des années 1960, lorsque le maire de Lussas, leader dans les organisations professionnelles agricoles départementales, initie un remembrement qui sera rejeté en 1965 par les agriculteurs engagés, depuis les années 1950, dans une spécialisation arboricole.

À ce moment-là, la réorganisation envisagée par le remembrement fait prendre le risque de voir disparaître de « bonnes » terres agricoles²⁶ ; de plus, les travaux connexes au remembrement²⁷, bien que jugés nécessaires²⁸, amputent l'espace agricole et ce grignotage est perçu dictée par l'administration. À la proposition de réorganisation parcellaire est finalement opposé le maintien de l'éclatement parcellaire, jugé plus équitable dans un moment de restructuration des systèmes de production. Dans cette période de reconversion progressive dans des cultures pérennes, la dilution du parcellaire des exploitations agricoles est estimée garante d'une répartition entre bonnes et mauvaises terres et d'une distribution entre parcelles plus ou moins exposées aux aléas climatiques (parcelles gélives et parcelles exposées à la grêle)²⁹.

Aujourd'hui, au moment du PLU, considérant acquis le maintien de l'espace agricole, la majorité municipale affiche la volonté de contrer les velléités spéculatives des anciens agriculteurs et des

propriétaires : choix politique qui, pour se pérenniser dans la population et maintenir des équilibres internes entre agriculture et demandes de droits à construire, contraint toutefois à céder quelques terrains pour la construction sur les pans de territoire jugés de mauvaise valeur agronomique³⁰. Dans ce débat, la municipalité s'appuie sur les résidents « amis des terres agricoles »³¹. De leur côté, les agriculteurs sont partagés entre les jeunes soucieux de voir maintenu le potentiel en espace agricole et ceux arrivant en fin de vie professionnelle faisant du classement de parcelles en terrains à construire un moyen de se prémunir en cas de coup dur³².

Dans le cadre du PLU, le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) élaboré par un bureau d'études ainsi que l'étude paysagère conduite par le CAUE³³ proposent des regroupements en hameaux : l'habitat linéaire jusqu'alors considéré protecteur d'espaces agricoles est remis en cause. Ces études transposent, dans les périphéries, des règles de construction de la ville. Ces préconisations contraignent la commission municipale chargée de la délimitation des zones agricoles à arbitrer³⁴ entre des visions fonctionnelles et d'autres plastiques et esthétiques pour retenir soit les règles de production du territoire, soit les sensibilités paysagistes et urbanistiques.

À Vessey, que ce soit en 1986³⁵, en 1994³⁶ ou aujourd'hui, un discours affirme que « l'agriculture, c'est finie et que les agriculteurs doivent vendre des terres pour vivre... seuls les « gros » ont un avenir ³⁷ ». Ce discours accompagne le constat d'un déclin ou la prévision d'une régression de l'activité agricole ; il sert à envisager de céder l'espace agricole pour des usages résidentiels. Lors des temps d'aménagement, ces choix invalident les orientations d'aides à la viticulture affichées depuis 1934³⁸. Cette orientation est réaffirmée en 1963 : la vocation viticole de Vessey justifie alors la demande d'aide pour l'agrandissement de la cave³⁹.

À Lussas, jusqu'au début des années 2000, l'arbitrage s'est fait en faveur de l'espace agricole. Dans cette commune, le projet de remembrement ressenti dicté par l'État centralisé des années 1960 a laissé des traces ; il a alors ébranlé autant ce qui était institué que la spécialisation arboricole, construction sociale en cours, sur un espace perçu homogène et cohérent par les agriculteurs. Du point de vue des agriculteurs, le remembrement était plus une entrave qu'un moyen d'accompagner leur projet : ils s'opposent alors à ce qu'ils jugent une dé-territorialisation de « leurs productions ». Dans ce débat, implicitement, les agriculteurs ont considéré l'espace agricole comme une force productive et comme un produit social (Martin, 1988). La tentative de remembrement a fait prendre du sens à l'espace agricole ; implicitement, elle a structuré une prise de conscience de l'utilité de l'espace agricole et elle a territorialisé l'activité agricole : dans les premiers documents d'aménagement, l'espace agricole a été saisi en tant que ressource territoriale. Aujourd'hui, à Lussas, dans un contexte de crises récurrentes et de diminution du nombre des agriculteurs, le projet agricole est affaibli : le discours et les actes centrés sur l'espace agricole et sur son utilité sont amoindris ; désormais, les choix se soumettent en composant avec les exigences esthétiques et urbanistiques imposées par le dispositif législatif.

Reprenant les visions construites et portées, à l'échelle communale, par les agriculteurs –et/ou leurs représentants-⁴⁰, les discours et les actes des municipalités sur l'agriculture tendent à être majoritairement centrés sur l'activité agricole au détriment de l'espace agricole. Alors que la confrontation avec un outil de politique foncière a obligé à se projeter collectivement dans l'utilisation présente et future de l'espace agricole, l'actuelle mise en paysage de l'agriculture semble peiner à s'ancrer sur l'idée d'utilité de l'espace agricole.

La mise en exergue de l'incapacité de l'activité agricole –ou de certaines activités agricoles- à dégager une valeur ajoutée met en opposition urbanisation et agriculture ; elle permet d'attester du gommage progressif de l'espace agricole.

La mise en avant de la capacité d'une activité agricole emblématique à garantir un cadre de vie et à produire des paysages est une instrumentalisation. Elle sert à accroître le montant espéré de la rente foncière dégagée par la libération de pans de l'espace agricole et à accélérer la réorganisation des zones de production agricole.

2. Les demandes de droits à construire lors des enquêtes publiques : une justification faisant écho au contexte communal.

Lors des enquêtes publiques, des agriculteurs en activité ou à la retraite, des propriétaires forains ou non demandent des droits à construire⁴¹.

Ces demandes sont formulées pour des parcelles situées en périphérie des zones construites ou des zones prévues à court ou moyen terme pour la construction (ex zones NB ou NA des POS notamment ; proximité d'accès aux réseaux). Ces droits sont sollicités pour compléter une retraite, avoir une rentrée d'argent afin de payer des droits de succession ou aider au retour d'un descendant.

Conciliations entre intérêts privés et intérêts collectifs, les demandes de droits à construire sont adossées au discours dominant sur l'agriculture dans la commune.

Les arguments utilisés s'appuient :

- sur la vision de l'activité agricole dans la commune : à Vesseaux, les changements d'usage sont sollicités parce que les terres sont impropres pour l'agriculture ;
- sur la réglementation liée à la viticulture : à Lavilledieu, le non entretien ou l'arrachage de vignes⁴² motivent les demandes de constructibilité ;
- sur le maintien d'exploitations agricoles : à Lussas, réaliser une rente foncière est envisagée pour contribuer aux règlements de soultes.

Ces demandes font implicitement référence aux débats qui ont mobilisé ou mobilisent les agriculteurs : dans les années 1960, dans le canton de Villeneuve de Berg et notamment à Lussas, les agriculteurs ont accueilli, plutôt favorablement, la proposition du législateur permettant d'éviter de morceler les héritages et de diviser les exploitations ; sur ce canton, le nombre de dossiers d'Indemnité Viagère Départ (IVD) a alors été équivalent à celui réalisé sur l'ensemble du département⁴³.

La référence aux intérêts de l'agriculture, par la lecture adaptée d'une mesure législative visant à éviter la dilution de l'espace agricole, permet de se projeter sur les profits pouvant être tirés du contexte périurbain ; l'entre-deux entre intérêts des agriculteurs en activité et intérêts d'anciens agriculteurs est occupé par une possible rente foncière urbaine.

Les propos utilisés pour justifier les demandes de droits à construire accompagnent soit le démantèlement de l'espace agricole parce que l'activité agricole n'a pas de futurs, soit la contention de l'activité agricole sur les seuls espaces utilisés au moment de la demande, soit l'amputation partielle de l'espace agricole laquelle serait un moyen de ne pas diluer la propriété lors des successions et de permettre ainsi le maintien d'exploitations agricoles viables.

Conjuguer les opportunités offertes par les documents d'aménagement avec les modalités de la transmission du foncier agricole et/ou avec la conception de l'agriculture, de son devenir et de sa place permet de demander des droits à construire et de tenter de réaliser une rente foncière urbaine sur une partie du foncier agricole. Cette recherche de réalisation de rente foncière n'est toutefois jamais explicite.

L'expression des souhaits de satisfactions d'intérêts individuels renforce les orientations retenues dans les documents d'aménagement. Elle participe à la construction de l'idée de non utilité de l'espace agricole ; elle permet d'anticiper sur les besoins en espaces agricoles.

Le document d'aménagement permet d'anticiper sur la constructibilité des terres et sur la réalisation d'une rente foncière (Napoléone et Geniaux, 2007). En l'absence de projet co-construit, les maîtres du jeu sont les propriétaires.

IV – Discussion

La méthodologie adoptée prend le parti de traquer les événements des vies communales ; elle mobilise un ensemble de sources susceptibles de renseigner sur la gestion du territoire communal et sur l'évolution de l'activité agricole. Cette méthodologie permet de déconstruire les différentes étapes du processus d'aménagement et les faits marquants de l'agriculture ; le contenu et la mémoire des éléments de l'espace sont ainsi mis au jour. L'analyse se réfère à la pensée dialectique (Lefebvre, 1974). Les moments de l'aménagement communal sont associés aux événements de la vie de l'agriculture ; et, ces moments et ces événements sont reliés à l'action politique. L'événement, tension entre le local et le global, est ainsi placé dans son histoire. L'événement rythme et dynamise l'histoire. Maillon d'une continuité, il est un fait de culture ou d'institution et, il fait sens (Mongin, 2008). Ce retour vers le contenu et vers la mémoire des éléments de l'espace met en prise avec le réel.

Cette méthodologie met en évidence les principaux ingrédients utilisés dans les documents d'aménagement : « l'agriculture », les politiques agricoles communales, les tensions entre les intérêts des propriétaires –descendants d'agriculteurs ou anciens agriculteurs- et les intérêts des agriculteurs en activité, et les orientations des différentes municipalités ; elle donne accès à la compréhension des choix retenus dans ces documents.

La construction des documents d'aménagement mobilise « l'agriculture » ; dans les débats, le terme « agriculture » est toujours un générique : espace agricole et activité agricole ne sont jamais distincts. En même temps, dans la construction de ces documents, « l'agriculture » est le pivot autour duquel sont prises les décisions.

Les moments de la stratégie d'aménagement servent à construire une image de la commune.

A partir d'une définition de l'agriculture, une image de la commune est conçue : identité fondée sur l'agriculture et sur une urbanisation restreinte à Lussas, mitage progressif par une régression généralisée de l'agriculture à Vesseaux, viticulture paysagère et emprise urbaine sur les espaces cédés par la polyculture et par la relocalisation d'une partie de la viticulture à Lavilledieu.

Le premier document approuvé donne « le ton » de cette image : ultérieurement, les révisions des POS et, plus récemment, les différents PLU, s'inscrivent dans une continuité. Progressivement, dans ces documents, le glissement vers la mise en paysage de « l'agriculture » tend à uniformiser les images.

Dans les documents les plus récents, les initiateurs du contenu de l'image de la commune sont de plus en plus les élus. Cette appropriation de l'espace agricole par les politiques municipales locales, politiques se voulant fédératrices des intérêts d'un ensemble d'acteurs, notamment des intérêts des nouveaux résidents, marque la fin du monopole des agriculteurs sur le développement local (Serrano et Vianey, 2007). Cette main mise des élus comble, pour partie, le vide laissé par la réduction du nombre des agriculteurs et par la diminution d'activité des structures de développement agricole. Cependant, les élus communaux traduisent ce que leurs politiques portent ; ils ne compensent pas, à ce premier échelon d'exercice de l'expression citoyenne, ce qui reste inachevée dans la décentralisation, à savoir la participation, c'est-à-dire la co-construction de projets, par l'ensemble des acteurs. Du coup, 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).

La signification donnée à l'agriculture s'appuie sur les définitions construites par les acteurs agricoles. Ces communes sont marquées par la présence de leaders du monde syndical agricole et par celle des groupements de développement agricole créés à l'orée des années 1960. Ces marqueurs des orientations des politiques agricoles ont décliné, à l'échelle communale –en les nuanciant afin de les ajuster aux contextes locaux-, les orientations des politiques nationales. Or, dans ces régions, atteindre les objectifs du modèle productiviste, modèle ignorant les caractéristiques du milieu est difficile –voire impossible-.

Ces politiques locales tentent de proposer des alternatives. Cependant, ces alternatives s'avèrent peu solides. D'une part, elles sont ébranlées par la demande urbaine et son corollaire, la possibilité de réaliser une rente foncière urbaine supérieure à la rente agricole (Jouve et Napoléone, 2003) ; des initiateurs des politiques agricoles locales adoptent parfois, –voire souvent-, la position peu soutenable entre revendication collective d'un maintien de l'espace agricole, support de la pérennisation de l'activité agricole, et revendication individuelle d'une amputation de l'espace agricole afin de réaliser une rente. Ces politiques agricoles municipales pèsent peu face à l'étalement urbain : leur ambivalence les rend impuissantes pour contrecarrer le processus de réversibilité d'usage. D'autre part, incomplètement partagées, ces politiques agricoles municipales ne s'affranchissent pas d'un centrage sur l'activité agricole ; elles s'intéressent à l'espace agricole au prisme de sa capacité à dégager une valeur ajoutée. Cette suprématie de l'activité agricole sur l'espace agricole opère alors comme outil de déterritorialisation et d'a-territorialisation de l'activité agricole. Elle a pu répondre à des attentes du productivisme et elle continue d'alimenter l'étalement urbain.

Lorsque ces politiques locales se sont confrontées à un outil de politique foncière agricole, les différents éléments de l'espace et leurs contenus ont été mobilisés. Ponctuellement, ce débat a interpellé de manière simultanée les acteurs (propriétaires et/ou agriculteurs), les usages de l'espace et ses caractéristiques techniques. Cette interpellation concomitante des éléments de l'espace a révélé l'idée de l'utilité de l'espace agricole ; les différents éléments de l'espace ont constitué les ingrédients du projet local. Cette connaissance collective des usages et la prise de conscience d'une irréversibilité qui se jouerait à l'échelle de l'action humaine sur fond de rejet d'abord, puis de doute ensuite du bien fondé de règles ressenties comme imposées ont permis, qu'au fil de temps, le processus de territorialisation, en fait la confrontation des ferments de projets se régénère, s'ancre et s'actualise. Inscrit dans le temps, ce processus de territorialisation, en se renouvelant et en s'adaptant, s'est saisi de ce qui est socialisé. Il a présidé, jusqu'au début des années 2000, à la mise en œuvre des différents documents d'aménagement.

Le processus de territorialisation est le moteur de la construction de la notion de ressource foncière (Jouve, 2008) et de son intégration collective. Il génère des projets et il est conditionné par des projets de long terme ; quand les visions de court terme dominent ou que les incertitudes sur l'avenir sont prégnantes, sur fond de discours lissés, le souhait d'immédiateté de réalisation de rente foncière l'emporte : la notion d'utilité de l'espace est évacuée et par voie de conséquence celle de ressource territoriale est évincée.

Dans le débat sur l'étalement urbain, des politiques locales, contributions à l'enrichissement de l'interaction entre le social et l'économique, ont à se construire. Dans le contexte d'étalement urbain, ces politiques ne peuvent pas être à la seule initiative des acteurs agricoles.

À l'intersection des différentes politiques publiques (aménagement, agriculture,...), ces constructions élaborées à l'échelle locale sont les moyens de fédérer les différents éléments de l'espace. Elles sont conditionnées par la transformation en profondeur de modes de gouvernance fondés sur l'adoption de critères purement économiques ; ce dépassement culturel et idéologique est indispensable afin qu'émergent la notion d'utilité d'espaces ouverts naturels et agricoles, celle de continuité d'utilisation et celle de réciprocité. Cette condition permet d'envisager de sceller des pactes entre une pluralité d'acteurs et de donner corps à des projets de développement local (Magnaghi, 2003) ; elle permet de tendre vers la territorialisation des politiques publiques, ce qui revient à rendre possible la recherche des conditions de la durabilité.

Conclusion

L'introduction de la notion d'étalement urbain (Chalas, 2004) traduit un questionnement sur un phénomène assimilé à une opposition entre rural et urbain ; le sens de la partition entre espaces ouverts et espaces bâtis est interpellé. Renouveler le sens de cette partition passe par la prise de conscience, par l'ensemble des acteurs, de l'utilité –ou de la non utilité-, pour le présent et pour le

futur, d'espaces ouverts naturels et agricoles. Cette prise de conscience nécessite, que soit donné, à l'ensemble des acteurs, la possibilité (i) de s'approprier les différents éléments de l'espace, (ii) d'accéder aux connaissances contenues dans les éléments de l'espace, (iii) de comprendre, d'analyser et de simuler ce qu'une confrontation des contenus des éléments de l'espace avec les objectifs des différentes politiques publiques pouvant s'appliquer dans le périurbain aurait comme conséquences. Ces différents objets mis en débat sont de nature à permettre la construction de projets de territoire transcendant le clivage urbain/rural, c'est-à-dire la seule mise en jeu de la rente foncière.

Par ces politiques locales, fondées sur la connaissance et la conscience des lieux, il s'agit d'enrichir des temps d'aménagement qui, en l'état :

- ne mobilisent pas l'espace agricole, ni la notion d'utilité de l'espace agricole (présente ou future) ;
- se focalisent sur l'activité agricole et son poids –ou son non poids- économique ou sa capacité à produire du paysage en se référant aux modèles préconisés par le dispositif législatif ce qui revient à accorder une priorité à la recherche de rente foncière ;
- sont d'abord des moments d'opposition d'usage plus que de mise en territoire des activités ;
- ne mettent pas en débat l'idée de la continuité de l'utilisation de l'espace agricole ce qui revient à ne pas débattre de la notion de ressource.

De ces acquisitions de connaissances et de l'élaboration de projet associées à la mise en chantier des documents d'aménagement on peut attendre un apprentissage collectif de la nature et des spécificités de ces tiers-espace aux destins autant urbains, qu'agricoles. Notre parti pris méthodologique est l'exercice obligé pour la construction d'un projet territorial global et concerté. Cependant, alors que d'une part le pas de temps des élus locaux est parfois inférieur à celui de l'élaboration du projet et que d'autre part, les conflits et les tensions générés par la construction de projet sont une prise de risque que les élus ne sont pas toujours prêts à prendre, sur quels leviers prendre appui afin que soient réunies les conditions nécessaires à l'élaboration de projets de développement locaux concertés ?

Références

Abric J.-C. (dir.). (2003) *Pratiques sociales et représentations*. 4^{ème} éd. Paris : PUF. 252 p.

Avitabile A. (2004). Le projet urbain : une culture du territoire et de l'action urbaine. In : Chalas Y. (dir.). *L'imaginaire aménageur en mutation* Paris : L'Harmattan, p. 27-58. (coll. La librairie des Humanités).

Bozon P. (1978). *L'Ardèche. La terre et les hommes du Vivarais*. Lyon : L'Hermès. 254 p.

Brossard T., Cavailhes J., Le Gallo J., Geniaux G., Hilal M., Jayet H., Joly D., Napoléone C., Ovtracht N., Peguy P.Y., Tourneux F.P., Wavresky P. (2007). La valeur économique des paysages des villes périurbanisées. *Economie publique [en ligne]*, n. 20, 2007/1, mis en ligne le 12 mars 2008, <http://economiepublique.revues.org/7202>

Callenge C. (1997). De la nature pour la ville. *Les annales de la recherche urbaine*, n°74, p. 12-19.

Chalas Y. (2004). L'urbanisme dans la société d'incertitude. In : Chalas Y. (dir.). *L'imaginaire aménageur en mutation*. Paris : L'Harmattan, p. 231-269. (coll. La Librairie des Humanités).

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

Dumas E., Geniaux G., Napoléone C., Bartoli C., Cézanne-Bert P. (2005). *Identification qualitative des espaces disponibles pour l'urbanisation nouvelle*. Marseille : Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur / Association CESSA. 280 p.

Germain P., Le Guen R., Thureau B. (2006). La re-territorialisation du développement agricole : le cas de l'agriculture périurbaine d'Angers. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 373-392. Les territoires du développement régional.

Guibourdenche H., Marcou J. (dir.). (1997). *L'Ardèche et la Drôme ; activités, territoires et politique*. Paris : La Documentation française. 243 p. (Les études de la documentation française).

Jouve A.-M., Padilla M. (2007). Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? *Cahiers Agricultures*, vol 16, n° 4, p. 311-317.

Jouve A.-M. (2008). La propriété foncière : pour ou contre le développement territorial ? Intervention au séminaire Prospective, Agricultures, Politiques publiques et Territoires. Atelier : Réévaluer le statut des enjeux fonciers : rente foncière et/ ou ressource territoriale ? 2ème séminaire transversal du Cluster 9 - Région Rhône-Alpes : « Agricultures, Acteurs, Territoires » - Le Pradel, 9 et 10 avril.

Jouve A.-M. et Napoléone C. (2003). Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité. Etude du pays d'Aix-en-Provence. In Elloumi M., Jouve A.M. (dir.). *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. Paris : CIHEAM-Karthala, p. 143-171.

Lefebvre H. (1974). *Le droit à la ville [suivi de] Espace et politique*. Paris : Anthropos. 281 p.

Magnaghi A. (2003). *Le projet local*. Sprimont (Belgique) : Mardaga. 123 p. (coll. Architecture + Recherche).

Mancebo F. (2007). Le développement durable en question(s). *Cybergeo : European Journal of Geography, Epistémologie, Histoire de la Géographie, Didactique*, article 404, mis en ligne le 09 octobre 2007, modifié le 19 décembre 2007. <http://cybergeo.revues.org/index10913.html>.

Martin A. (1988). La force d'un analyseur historique : les mères de la place de Mai. In : Hess R., Savoye A. (dir.). *Perspectives de l'analyse institutionnelle*. Paris : Méridiens Klincksieck, p. 71-92. (coll. Analyse institutionnelle).

Mongin O. (2008). L'angle mort historique de 1968-1981. La double impasse de la modernisation et du progressisme. *Esprit*, mai, p. 167-183.

Napoléone C., Geniaux G. (2007). La constructibilité anticipée des terres agricoles. *Etudes Foncières*, n°126, p. 12-14.

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

Raffestin C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Librairies techniques. 249 p.

Rouquette M.-L. Rateau P. (1998). *Introduction à l'étude des représentations sociales*. Grenoble : PUG. 159 p.

Ruegg J. (2003). Développement durable : enjeux pour la pratique de l'aménagement du territoire. In : Da Cunha A., Ruegg J. (dir.). *Développement durable et aménagement du territoire*. Lausanne : Presses Polytechniques Universitaires Romandes, p. 167-183.

Santos M. (2007a). L'espace partagé. In : Lévy J. *Milton Santos : philosophe du mondial, citoyen du local*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 63-87. (coll. Espace en société, penseur d'espace).

Santos M. (2007b). La géographie, veuve de l'espace. In : Lévy J. *Milton Santos : philosophe du mondial, citoyen du local*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 153-162. (coll. Espace en société, penseur d'espace).

Santos M. (1990). *Espace et méthode*. Paris : Publisud. 123 p.

Serrano J. (dir.) Andrieu D., Bendjador Y., Calenge C., Cornec E., Di Pietro F., Heland L., Larrue C., Lotfi M., Rocher L., Servain-Courant S., Stroobant C., Verdelli L., Vianey G. (2007). Les espaces périphériques urbains et le développement durable : analyse à partir du cas de l'agglomération tourangelle (volumes 1 et 2). Rapport de recherche, Programme interdisciplinaire urbain durable (CNRS). 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 ? *Géographie, Economie, Société*, vol. 9, n. 4, p. 419-438.

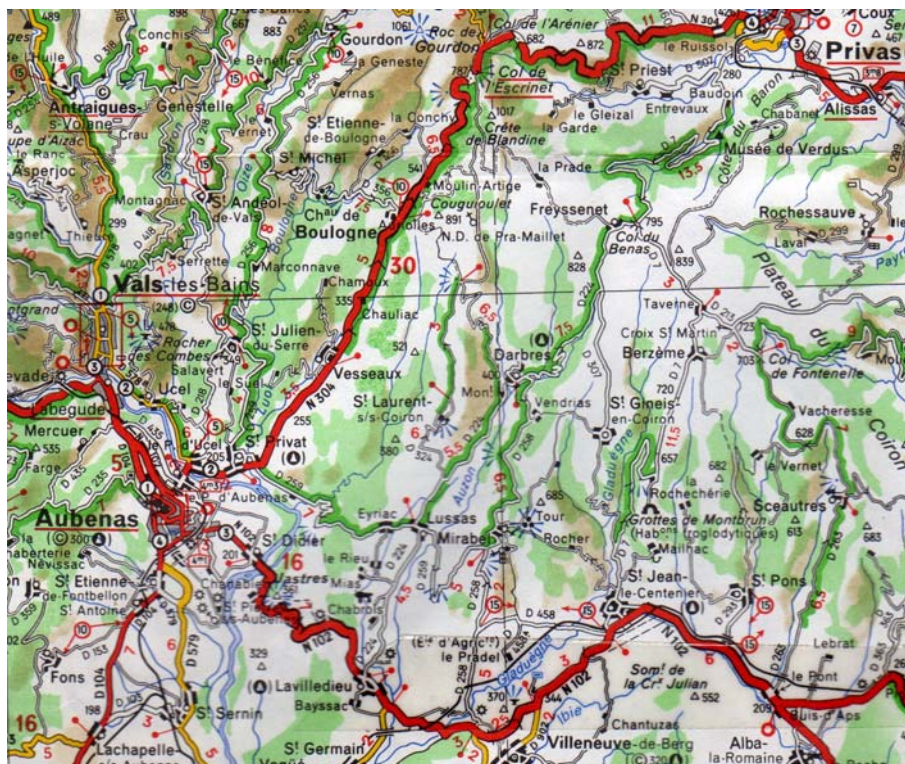
Vanier M. (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica-Anthropos. 161 p.

Vianey G., Bacconnier-Baylet S., Duvernoy I. (2006). L'aménagement communal périurbain : maintenir l'agriculture pour préserver quelle ruralité ? *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, p. 347-364. Les territoires du développement régional.

Vianey G. (2010). La ressource foncière, un produit social au cœur du débat entre politiques agricoles et politiques d'aménagement ? In : Bertrand N. (dir.). *L'agriculture dans la ville éclatée*. Montréal : Laboratoire de Développement durable et dynamique territoriale, Département de géographie, Université de Montréal, p. 169-182.

Annexe

Carte 1 : Localisation des communes étudiées



Echelle : 1 cm=4 km

Source : carte Michelin 246 (vallée du Rhône)

Notes

Je remercie Claude Napoléone (INRA-SAD Avignon) et Jean-Christophe Paoli (INRA-SAD Corte) pour leurs remarques et leurs conseils pertinents au cours de la rédaction de ce texte.

¹ INSEE-DGI 1999.

² INSEE-DGI 1999.

³ Délibérations du conseil municipal – Lavilledieu et Lussas - A.M. (Archives Municipales).

⁴ A. M. Lussas.

⁵ Délibération du conseil municipal du 28/01/2001 – A.M. Veisseaux.

⁶ Compte-rendus des réunions du Service d'Utilité Agricole Départemental (SUAD) et bilan des actions des Centres d'Etudes Techniques Agricoles (CETA) et des Groupements de Vulgarisation Agricole (GVA) locaux, années 1965/1967 - Dossier 1307W art 22 – Archives Départementales Ardèche (A. D.) ; Enquête : Ancien animateur de GVA du canton de Villeneuve de Berg - 21 mai 2004.

⁷ Dauphiné Libéré, « Si Lussas m'était conté (V) : artisanat et commerces extra-muros », Édition du 13 février 1998.

⁸ Enquête agriculteur – Lavilledieu – 25/04/2003.

⁹ Orientation technico-économique des exploitations selon les plantes qu'elles cultivent et selon les animaux qu'elles élèvent.

¹⁰ Enquêtes agriculteurs – Juillet/août 2004- Commune de Lavilledieu.

¹¹ Délibérations du conseil municipal - A. M. Lavilledieu.

¹² Enquête agriculteur- 26/04/2003 – Lavilledieu.

¹³ Enquêtes : herbacière – 26/04/2003 et maire de Lavilledieu jusqu'en 2001 – 25/04/2003.

¹⁴ Enquêtes agriculteurs 2003-2004 – Lavilledieu.

¹⁵ Enquête maire de Lavilledieu de 1965 à 2001 et conseiller général de 1976 à 2001 – 25/04/2003.

¹⁶ A. M. Lavilledieu.

¹⁷ Rapport de présentation – 1992 – A. M. Lavilledieu.

¹⁸ Entretien maire de Lavilledieu de 1965 à 2001 ; conseiller général de 1976 à 2001 – 25/04/2003.

¹⁹ Rapport de présentation du POS – 1980 – A. M. Lussas.

²⁰ Rapport de présentation du POS – 1992 - A.M. Lussas.

²¹ Il s'agit des moyens en accueil pour les États généraux du documentaire qui se tiennent depuis 1988, la dizaine d'emplois permanents qu'il génère et les besoins liés aux formations universitaires de 3^{ème} cycle.

²² A.M. Vesseaux.

²³ L'adoption d'un PAD est une conséquence de la loi d'orientation agricole de 1980.

²⁴ Entretien maire de Vesseaux – 24/06/2003.

²⁵ Enquête agriculteur – Lussas – 21/05/2004.

²⁶ « La parcelle que j'ai achetée en 1972 devait être utilisée pour une route alors que c'est un « bon » terrain » - Entretien avec un agriculteur – Lussas-juin 2000.

²⁷ Plan général des travaux connexes

Chemins ruraux : Montant : 148 000F, Subvention : 25% ; Chemins d'exploitation : Montant : 147 000F, Subvention : 90% ; Assainissement : Montant : 267 000F, Subvention : 60%. Ce plan précède un programme de travaux où il est prévu : aucun aménagement et remise en état des sols, la rectification de 10km980 de chemins ruraux, l'ouverture de 11km200 de fossés et la création de chemins d'exploitation. Montant total des travaux : 562 000F ; Montant de la part communale : 226 000F ; Moyenne de la subvention : 64,25%. Registre des délibérations du conseil municipal du 30/05/1965 – A. D. 07 - Dossiers W77/3/20 et W77/3/31 ; Extrait du courrier du DDAF en date du 24/06/1966 au ministre suite à une lettre du député communiste Henri Chaze s'inquiétant des blocages fonciers et de l'impossibilité de planter dans la commune – A. D. 07 - Dossiers W77/3/20 et W77/3/31.

²⁸ « Initialement, les gens voyaient un intérêt dans les chemins parce qu'entre 1952 et 1960, on a tous acheté un tracteur ». Entretien avec un agriculteur - conseiller municipal en 1947, 1953, 1959, 1965, 1971- Lussas -mai 2000.

²⁹ Dossiers W77/3/20 et W77/3/31 - A. D. et entretiens : membres de la commission communale de remembrement, secrétaire de mairie et maire en 1965. Lussas- Mai - juin 2000.

³⁰ Entretien maire de Lussas – 21/02/2005.

³¹ Entretien maire de Lussas – 21/02/2005.

³² Enquête agriculteur – Lussas – 21/05/2004.

³³ Étude paysagère réalisée par le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de l'Ardèche : communes de Berzème, Saint Pons et Lussas - En prévision du PLU – Éléments pour un projet de territoire Décembre 2003 – ; Projet d'aménagement et de développement durable 2004 dans la perspective du PLU : présenté au conseil municipal et approuvé en décembre 2004 – PADD réalisé par le cabinet Derobert Architectes-Urbanistes à Joyeuse (07).

³⁴ Entretien avec le maire de Lussas – 21/02/2005.

³⁵ En 1986, les résultats du RGA montrent un abandon de 312% de la SAU depuis 1970, une châtaigneraie en rénovation ou en reconversion avec des cultures arboricoles : seules sont préservées des terres non mitées afin de permettre la modernisation des exploitations agricoles - A. M. Vesseeux.

³⁶ En 1994, dans le rapport de présentation du POS, « ...l'agriculture est jugée en régression ; la vigne et les terrains sont estimés de mauvaise qualité » - A. M. Vesseeux.

³⁷ Entretien maire de Vesseeux – 24 /06/ 2003.

³⁸ Délibérations du conseil municipal depuis 1934 - A. M. Vesseeux.

³⁹ Dossier 50W546 – A. D. Ardèche.

⁴⁰ Enquête : agriculteur investit dans la vie syndicale – Lavilledieu – 21/05/2004 ; Enquête : Président du GVA de la région d'Aubenas – Vesseeux – 05/05/2004.

⁴¹ Communes de Lavilledieu, Lussas, Vesseeux - A. M.

⁴² Conditions permettant de céder des droits à produire et de solliciter des changements d'usage sur des terres en vigne.

⁴³ Douze dossiers d'IVD avaient été réalisés dans cette période ; enquête : Jean Amblard, dans les années 1960, responsable agricole FDSEA du canton de Villeneuve de Berg, administrateur du Crédit Agricole, membre fondateur de l'ADASEA et membre de la commission communale de remembrement à Lussas - 18/05/2000 - Lussas ; cette mesure permet l'attribution préférentielle en compensation de paiement de soultes : cf. L. n°61-1378 du 19 décembre 1961- Code rural

Deuxième partie

Les réponses des acteurs

Le développement du mode de faire valoir indirect informel en Algérie.

Cas du secteur public dans la Mitidja Ouest.

Faouzi Bouchaib, Mahamadou Djibo Donguey, Anne-Marie Jouve

Université Saad Dahlab de Blida, Algérie

Ecole Nationale Supérieure Agronomique El-Harrach, Algérie

Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France

Résumé. Après la réforme de 1987 qui a décidé le partage des Domaines Agricoles Socialistes (DAS) et le désengagement de l'Etat de la gestion directe du secteur public agricole, les attributaires devaient exploiter en faire-valoir direct. Pourtant, les difficultés diverses qu'ils ont rencontrées ont entraîné rapidement un développement massif du mode de faire valoir indirect, en dépit de l'interdiction formelle de la loi. Une enquête qualitative réalisée sur un échantillon de 48 cas dans le périmètre irrigué de la Mitidja Ouest (Algérie) a montré que le mode de faire valoir indirect a évolué dans l'informel et dans l'illégalité, en adoptant plusieurs formes contractuelles qui recouvrent différentes motivations. Le développement informel du mode de faire valoir indirect s'explique par des difficultés de nature humaine (âge des attributaires, compétences agricoles), économiques (accès à l'eau) et financières (incapacité d'investir ou d'entretenir l'exploitation). Certes, le mode de faire valoir indirect a eu des impacts positifs sur l'évolution des exploitations agricoles (apports en investissements, etc.). Mais, le caractère informel et illégal des transactions, qui se traduit par un manque de clarification du statut des terres et donc de sécurisation foncière, limite les initiatives des preneurs et engendre parfois des conflits entre les preneurs et les bailleurs qui portent préjudice au développement et posent le problème de la gouvernance du foncier agricole dans un contexte qui demeure encore instable.

Mots-clés. Mode de faire valoir indirect - règles informelles - désengagement de l'Etat - impacts socio-économiques - Algérie.

The development of owner farming in Algeria. The case of the public sector in West Mitidja

Abstract. After the 1987 reform that decided the sharing of the Socialist Farming Estates (Domaines Agricoles Socialistes, DAS) and the disengagement of the authorities from the direct management of the public agricultural sector, owner farming was stipulated. However, the tremendous difficulties soon led to the massive development of indirect farming even though this was formally forbidden by law. A qualitative survey conducted on a sample of 48 cases in the West Mitidja irrigated perimeter in Algeria showed that indirect farming has developed illegally and informally by adopting several contractual forms that cover various kinds of motivation. The informal development of indirect farming is explained by human difficulties (age of persons awarded land, farming skills), economic difficulties (access to water) and financial difficulties (inability to invest or maintain the farm). It is true that indirect farming has had positive effects on farm development (investment, etc.). But the informal, illegal nature of the transactions, resulting in a lack of clarification of the status of land and hence a lack of landholding security limits lessees' initiatives and sometimes leads to conflicts between lessees and lessors that hinder development and raise the problem of the governance of farm land in a context of continued instability.

Keywords. Share tenancy - informal rules - state disengagement - socio-economic impacts - Algeria.

Introduction

Le mode de faire valoir indirect a été institutionnalisé dans les pays européens, notamment en France, pour assurer la sécurisation foncière du preneur et permettre le développement des investissements. Cette politique avantage l'exploitation des terres au détriment de la propriété foncière. *« L'Europe a été sans doute une des régions du monde qui a accumulé le plus d'expérience sur la mise en place des politiques des structures, bien que le terme soit spécifiquement français. Elles ont été d'une importance stratégique pour permettre de jeter les bases du développement économique. Elles se sont étalées sur plusieurs siècles depuis le 18^{ème} siècle (Danemark) jusqu'à la fin du vingtième siècle (France, ...), dans des contextes économiques et sociaux qui ont beaucoup changé »* (Merlet et Comby, 2007).

Mais, si la pertinence du mode de faire valoir indirect n'est pas à démontrer, il reste que la gestion des transactions foncières pose un problème délicat.

D'abord, l'importation de règles formelles des pays développés vers les pays en développement ou en transition ne semble pas la solution idéale. Chaque pays a ses spécificités et *« ne pas replacer une politique des structures dans son contexte historique et géographique revient à s'interdire toute possibilité d'interpréter sa réussite ou son échec, et interdit toute utilisation possible pour raisonner des possibles stratégies dans d'autres contextes. Ainsi la transposition en Espagne des lois sur le fermage qui avaient eu des résultats extrêmement positifs en France va se solder par un échec global, produisant parfois des impacts opposés avec une diminution des terres offertes en location. C'est à cause de ces difficultés qu'une étude assez précise est nécessaire pour pouvoir tirer les leçons de ce qui a été un gigantesque laboratoire dont l'intérêt dépasse largement le continent européen »* (Merlet, Comby, 2007).

En Algérie, il semble que le mode de faire valoir indirect soit perçu par le législateur algérien comme un danger (morcellement excessif des terres) et une menace (spéculation foncière). Ainsi la réforme agricole de 1987, qui a partagé les Domaines Agricoles Socialistes (DAS) en Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et Individuelles (EAI), a formellement interdit le faire-valoir indirect et le morcellement des exploitations. Ces deux phénomènes se sont pourtant développés rapidement et massivement dans le secteur informel. Les conflits et l'insécurité foncière engendrés par ces transactions foncières informelles engendrent une situation encore confuse et instable, peu propice à un développement durable.

Cette mutation vers un modèle semi-libéral -la terre est restée propriété de l'Etat- a été brutale et l'obligation du mode de faire valoir direct imposée par la loi 87-19 n'a pas été respectée par la majorité des attributaires. Après le désengagement de l'Etat du secteur public agricole et la création des EAC et des EAI, le mode de faire valoir indirect s'est développé progressivement en dépit de la loi. Cette adaptation informelle à une contrainte législative juridique s'explique par des difficultés de nature humaine (âge des attributaires, compétences agricoles), économiques (accès à l'eau), et financières (incapacité pour investir ou pour entretenir l'exploitation).

Notre hypothèse est que le recours au mode de faire valoir informel est cohérent par rapport aux conditions réelles des attributaires et constitue l'ultime solution pour dépasser les obstacles rencontrés.

Cet article consiste donc à apporter des éclairages sur les causes et les conséquences de cette adaptation informelle des acteurs économiques à une contrainte législative juridique, en mobilisant l'histoire agraire algérienne et les résultats d'une enquête qualitative réalisée dans le périmètre irrigué de la Mitidja Ouest.

I – Le contexte : bref historique des réformes agraires algériennes

Jusqu'en 1987, la politique agraire algérienne, marquée par de nombreuses réformes, a toutefois maintenu dans une réelle continuité politique des orientations socialistes et centralisées (Le Coz, 1991). La réforme de 1987 a marqué un tournant et ouvert une période de transition politique et économique vers le libéralisme.

Après l'indépendance, les ex- fermes coloniales ont été gérées selon un modèle d'autogestion bicéphale, inspiré de l'expérience ex-Yougoslave, sous le double contrôle de l'Etat, représenté par le directeur, et du collectif des travailleurs représenté par les organes de gestion (comité de gestion, président). Cependant, *« l'expérience autogérée ne va fonctionner dans les faits qu'au cours de la campagne agricole 1961-1962, car le nouvel Etat national va intervenir dans le contrôle du secteur. L'autogestion sera très tôt victime à la fois de l'intervention étatique mais aussi de son héritage colonial »* (Bessaoud, 2004). Mais, *« l'État avait maintenu en apparence cette forme de gestion, pour des raisons d'ordre politique et idéologique »* (Bedrani, 1981). En fait, la politique globale était inspirée du modèle de développement ex-soviétique qui se caractérise par une *« une économie de plan collectiviste – ou planification impérative - »* (Salles, 1979).

En 1971, parallèlement à l'autogestion, une révolution agraire a été lancée pour renforcer le système politique socialiste en vigueur. Cette révolution consistait à nationaliser les terres agricoles privées appartenant aux propriétaires fonciers absenteïstes, avec le double objectif de permettre aux paysans sans terre d'accéder au foncier agricole et celui de bâtir de nouvelles habitations dans des villages socialistes. Cependant, le modèle des coopératives agricoles introduit par cette révolution n'a pas obtenu les résultats escomptés et les terres nationalisées en 1971 ont été intégrées au secteur de l'autogestion en 1979.

En 1981, le secteur autogéré a subi une restructuration foncière et organisationnelle, marquée par la création des Domaines Agricoles Socialistes (DAS). Cette restructuration avait pour but de réduire les déficits financiers accumulés durant la phase antérieure et de créer les conditions pour améliorer les performances économiques et financières. Pour parvenir à cet objectif un ensemble de mesures a été pris, notamment la réduction de moitié de la taille des domaines autogérés (d'une superficie moyenne de 1 000 ha à 500 ha) et la formation des gestionnaires et des comptables pour rationaliser la gestion des DAS.

Cependant, la nouvelle politique de restructuration n'a pas duré longtemps et en 1987, une nouvelle réforme agricole a été lancée. Cette réforme s'inscrivait dans un contexte politique international particulier, marqué par l'échec du modèle de croissance économique volontariste adopté par les pays en voie de développement à partir des années soixante dix, et par une crise économique nationale suite à la baisse du prix du pétrole. La réforme agricole de 1987 devait marquer une transition politique par le désengagement de l'Etat de la gestion directe du secteur public et une transition économique par *« une semi-rupture d'orientation libérale, visant à relancer le secteur privé et à moderniser l'agriculture grâce à des exploitations agricoles efficaces autonomes »* (Le Coz, 1991).

Les DAS ont donc été démembrés pour créer des Exploitations Agricoles Collectives (EAC) et Individuelles (EAI). A l'échelle nationale, *« cette réforme a abouti à la création, à partir des quelques 3 400 DAS, de 22 356 EAC et 5 677 EAI »* (Baci, 1999). La quote-part foncière de chaque attributaire est de 3 ha en moyenne sur une terre en irrigué et de 6 ha en sec. Les attributaires qui ont bénéficié d'une quote-part foncière 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 toutefois que d'autres ayants-droit –anciens combattants de la révolution (moudjahidines), cadres de l'agriculture- ont pu également bénéficier d'une quote-part sur présentation d'un dossier.

Du point de vue organisationnel, la loi 87-19 a cédé le pouvoir de décision aux attributaires, qui se sont organisés collectivement en groupe et ont choisi le chef qui devait représenter le collectif et assurer la gestion de l'exploitation (organisation du travail, coordination avec l'environnement institutionnel et économique, etc.). Le chef de groupe, ayant généralement occupé un poste de responsabilité dans l'ex-DAS, a fait l'unanimité lors de sa désignation. Cette loi constituait donc une véritable rupture en instituant une nouvelle forme organisationnelle, qui permettait le désengagement de l'Etat, aussi bien sur le plan organisationnel qu'économique.

Du point de vue juridique, cette loi a introduit un nouveau droit foncier : le droit de jouissance perpétuelle moyennant le paiement d'une redevance, la terre demeurant propriété de l'Etat. La loi 87-19 a donc établi une nouvelle relation institutionnelle entre les nouveaux attributaires et l'Etat, fondée sur le principe d'association (entre l'Etat et les producteurs et entre les producteurs eux-mêmes) (Le Coz, 1991). Cette loi visait d'une part la limitation du morcellement en obligeant les attributaires à exploiter collectivement avec des quotes-parts égales entre chacun des membres du collectif, et d'autre part, elle visait la limitation de la spéculation foncière en imposant le mode de faire valoir direct.

Mais la mise en œuvre de cette réforme a été trop brutale et les attributaires n'ont pas su et pas pu régler les nombreuses difficultés rencontrées : mésentente au sein du collectif, manque de technicité, faible accès au crédit, etc. En dépit de la loi 87-19 qui l'interdit formellement, les attributaires ont multiplié les transactions informelles pour solutionner leurs problèmes. « Pour financer leurs exploitations, les attributaires ont recours à des locations voir quelque fois à des ventes de terre avec des actes notariés, mais qui n'ont pas de valeur juridique ». (Imache et al, 2008).

II – La méthodologie : une enquête qualitative réalisée dans la Mitidja Ouest

Le but de l'enquête est d'établir une analyse des motivations du mode de faire valoir indirect et des liens entre le caractère informel des transactions foncières et les impacts socio-économiques. Les variables retenues se présentent comme suit :

- nature des motivations qui ont conduit aux transactions foncières aussi bien du côté des preneurs que du côté des bailleurs ;
- nature des contrats (contrat d'investissement, contrat d'exploitation) ;
- durée des contrats (court, moyen et long terme) ;
- rôle des bailleurs durant la période contractuelle (actif, passif) ;
- risques du comportement informel sur la sécurisation foncière.

La zone d'enquête se situe dans le périmètre irrigué de la Mitidja Ouest, tranche 1, secteur Sud. Administrativement, ce périmètre se situe dans des communes qui dépendent respectivement de la wilaya de Blida et de Tipaza (carte 1). La pluviométrie dans cette zone dépasse en moyenne 600 mm par an et le sol argileux 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 (carte 2) durant 3 mois et demi (mars, fin juin 2008). L'enquête s'est réalisée à l'aide d'un guide d'entretien destiné aux bailleurs (attributaires) et aux preneurs (intervenant privé, autres attributaires). Ni la taille de l'échantillon (48 cas) ni les acteurs enquêtés n'ont été déterminés au départ. 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).

La méthode utilisée est empirique. Elle consiste à observer, décrire et expliquer une réalité. Cependant, « la description et l'explication de la réalité ne peuvent venir de l'application de catégories et de lois générales ; les concepts utilisés sont spécifiques aux situations étudiées. Il en résulte une connaissance approfondie du sujet, mais une place secondaire accordée à la construction théorique ». (Colin, 1990)

L'approche est qualitative ; elle s'appuie sur des investigations qui peuvent durer dans le temps et dont les résultats n'illustrent pas à fortiori tous les cas qui peuvent exister dans la réalité. Ainsi donc, *« l'enquête qualitative constitue un processus dynamique, ouvert, évolutif, loin de toute idée de manuel vu comme une liste de recette ou de prescription opératoires. Il s'agit en même temps d'éviter deux écueils : celui du positivisme qui suppose que la réalité se donnerait directement à voir et à saisir (...). L'autre écueil est celui du postmodernisme dans ses variantes radicales, qui réduit le résultat de l'enquête à une production littéraire, à un récit parmi d'autres, sans référentiel empirique »*. (Le Meur, 2002).

III – Résultats 1 : analyse des motivations des contractants du faire-valoir indirect

1. Analyse du point de vue des bailleurs

- L'incompétence ou la démotivation des attributaires à gérer l'exploitation agricole (13 cas).

Dans certaines situations, bien que les conditions de production soient favorables (plantations, eau), des attributaires optent délibérément pour un mode de faire valoir indirect. Ce choix peut s'expliquer par l'âge de ces attributaires (retraités), le manque de volonté à pratiquer une activité agricole ou encore par l'incompétence pour gérer une exploitation collective. Dans ce genre de situations, les membres du collectif se déchargent de la gestion de l'exploitation. Parfois, ils optent pour un emploi dans l'exploitation du preneur en qualité de journalier. Ils peuvent percevoir également d'autres revenus par des prestations de services à l'aide du matériel hérité des ex-DAS (matériel de traitement, tracteur, autres), dans le cas où celui-ci n'a pas été vendu.

- Le manque de financement pour réaliser des investissements (2 cas)

Après le tarissement des puits hérités des ex-DAS, la tentative de réalisation d'un forage a été un échec pour des causes naturelles (absence d'eau) ou par manque de financement. Face à cette situation, le mode de faire valoir indirect s'est présenté, comme la meilleure solution pour relever les défis qui persistaient.

Dans d'autres situations, les attributaires ont voulu réaliser des plantations, mais le manque de financement constituait une contrainte. Pour concrétiser cette aspiration, le mode de faire valoir indirect s'est présenté comme le seul recours.

- Le manque de financement pour entretenir l'exploitation (3 cas).

La résolution de la contrainte de l'eau par la réalisation d'un forage et l'investissement dans les plantations, sur fonds propres et/ou à l'aide de subventions, n'écartent pas l'éventualité du recours au mode de faire valoir indirect pour faire face au financement de la campagne agricole.

- Le manque de technicité et le partage du risque (1 cas).

L'attributaire peut céder une parcelle de l'exploitation en mode de faire valoir indirect. Cette parcelle est souvent un verger qui nécessite des interventions techniques spécifiques ou délicates, tel que les traitements sur le poirier ou le greffage. Dans cette situation, le preneur doit faire preuve d'une compétence technique, seul gage qui justifie le contrat.

2. Analyse des motivations du point de vue des preneurs (intervenants)

Les preneurs sont généralement munis d'un capital d'expériences et d'un savoir faire qui les autorisent à prendre des risques et à capter des bénéfices. Les preneurs escomptent rentabiliser le capital technique dont ils disposent malgré les conditions institutionnelles encore instables. Cependant, les risques encourus sont énormes et en cas de conflit, les preneurs se désistent sans être en mesure de réclamer des droits du moment que les contrats sont illégaux.

On a identifié plusieurs catégories de preneurs :

- Intervenants privés investisseurs (4 cas).

Ceux-ci louent des terres auprès des attributaires sur lesquelles ils investissent. On distingue ceux qui investissent dans les plantations et/ou dans la réalisation d'un forage. Dans le cas où le preneur est un producteur maraîcher, l'investissement se limite à la réalisation d'un forage.

- Petits agriculteurs sans terre (7 cas)

Ce sont des agriculteurs qui prennent en location des terres plantées ou nues qu'ils exploitent pour une campagne agricole renouvelable (selon les circonstances) sans investir.

- Attributaires investisseurs (2 cas)

Les attributaires les plus jeunes et les plus ambitieux cherchent à augmenter leurs revenus en intervenant dans d'autres exploitations agricoles, généralement des EAC en difficulté.

- Attributaires ayant des conditions socio-économiques défavorables dans leur exploitation (2 cas).

Certains attributaires quittent parfois leurs exploitations en raison de l'absence d'eau ou encore en raison des conflits sociaux. Dans cette situation, ils se reconvertissent en preneurs dans d'autres exploitations, généralement des EAC en difficultés.

IV – Résultats 2 : analyse des types de contrats et stratégies des acteurs

1. Type de contrat 1 : contrats annuels d'exploitations

- Variante 1 : Contrats annuels d'exploitations sans condition

Le preneur se charge du financement et de la gestion de l'exploitation. Dans ce type de contrat, le bailleur (attributaire) est passif, non concerné par la conduite du verger. Le prix de la location est négocié et versé en début de campagne. La valeur du contrat varie entre 250 000 et 350 000 dinars l'hectare d'agrumes. Ce type de contrat est verbal et renouvelable dans la majorité des cas, et peut concerner aussi bien l'ensemble ou une parcelle de l'exploitation.

- Variante 2 : Contrats annuels d'exploitations avec condition

Le preneur se charge du financement et le bailleur de la gestion du verger. Ce dernier est contractuellement employé par le preneur pour la réalisation de certaines tâches (irrigation des

plantations, approvisionnements des intrants, traitements, etc.) ; toutefois, le bailleur use de son autorité en qualité d'usufruitier (attributaire) pour imposer dès le départ des conditions qui concernent la conduite du verger. Ces conditions concernent notamment l'utilisation quantitative et qualitative des engrais et des produits phytosanitaires.

Dans ce type de contrats le bailleur est actif et conserve le pouvoir de décision dans la conduite de l'exploitation. Ce type de contrat illustre un bail avec conditions qui avantage aussi bien le preneur que le bailleur.

2. Type de contrat 2 : contrats à moyen et long terme

- Variante 1 : contrats à moyen et long terme sans condition

Ce type de contrat est généralement effectué par des attributaires démissionnaires qui se contentent d'une rente versée au début du contrat et qui quittent l'exploitation. Les preneurs demeurent les seuls gérants. Par ailleurs, le caractère informel des contrats génère des stratégies adoptées par les preneurs pour minimiser les risques dus à l'insécurité foncière. Ces stratégies s'expliquent par le contexte instable et le caractère contractuel informel et illégal des transactions foncières.

- ✓ Stratégie 1 : les preneurs optent pour des investissements qui permettent une récupération relativement précoce des capitaux investis. De ce fait, ils choisissent de faire des plantations de pêchers et de pommiers, plutôt que des plantations d'agrumes dont les investissements sont rentables à très long terme.
- ✓ Stratégie 2 : les preneurs optent pour la sous-location. Cette stratégie limite les initiatives des preneurs qui se réduisent à la réalisation d'un forage et des canalisations pour valoriser les contrats de sous location. Les preneurs en sous-location sont de petits exploitants maraîchers qui disposent d'un capital de connaissances et d'expériences dans la conduite du maraîchage. Ce sont des agriculteurs sans terre qui viennent de régions limitrophes.

- Variante 2 : contrat à moyen et long terme avec conditions (entre 6 et 15 ans)

- ✓ Les bailleurs (attributaires) établissent des contrats à moyen et long terme conditionnés par la réalisation des investissements (forage et/ou plantations). Ce type de contrat se justifie par la stratégie des bailleurs (attributaires) visant la valorisation de leurs exploitations à moyen et long terme. On distingue deux types de contrats.
- ✓ Le contrat conditionné par la réalisation d'un forage est souvent établi avec des producteurs maraîchers. La valeur des investissements avoisine 4 500 000 dinars. Ces investissements correspondent à la réalisation du forage, à l'installation du transformateur et des canalisations et à l'acquisition de la pompe.
- ✓ Le contrat conditionné par la réalisation de plantations. Ce type de contrat dépasse souvent une durée de 8 ans (la première récolte significative pour le pommier et le pêcher débute à partir de la quatrième année).
- ✓ Il est à noter que la valeur de la location de l'ensemble des contrats est négociée au départ et que le preneur se charge du financement de l'ensemble des charges et/ou des investissements. La seule différence porte sur la date de paiement du bail : pour certains contrats, le paiement du bail est réglé au départ et pour d'autres le paiement est réglé après récolte.

V – Discussion

Comme nous venons de le voir ci-dessus, le mode de faire valoir indirect traduit un échange de services entre des attributaires en difficulté et des intervenants qui ont les moyens et le savoir-faire nécessaire pour relever les défis. Le mode de faire valoir indirect se présente donc comme une alternative souvent incontournable aux difficultés qui s'imposent, de nature humaine, économique et financière. C'est ce qu'ont observé L. Amblard et J-P. Colin (2006) : « *le choix des ménages entre exploitation de leurs dotations foncières en faire valoir direct et cession en faire valoir indirect va être affectée par leur dotation en capital humain (éducation, compétence agricole, travail familial) et en leur dotation en capital physique et financier (équipement et revenu non agricole)* ».

En Algérie, bien que pratiqué de façon informelle et illégale, le faire-valoir indirect a engendré des impacts économiques positifs sur le développement agricole par l'introduction de capitaux permettant des investissements (forages, transformateur électrique, plantations, clôtures) et l'intensification des systèmes de production. Il a aussi permis l'accès à la terre à des petits agriculteurs maîtrisant les techniques agricoles. Cette évolution vers la modernisation des exploitations agricoles, en dépit de cette situation confuse, a été également relevée par d'autres chercheurs dans certains périmètres (Kuper et al., 2009). A ce sujet, rappelons que le mode de faire valoir indirect a été institutionnalisé dans les pays européens pour assurer la sécurisation foncière du preneur et a eu une importance stratégique pour le développement et la modernisation des agricultures. Aujourd'hui, « *les grandes unités agricoles intensives dans les régions les plus performantes en France - principale puissance agricole du monde - sont exploitées sous le mode de fermage (qui représente selon les dernières statistiques un mode de faire valoir dominant et en progrès constant-.* » (Bessaoud, 2005).

Il reste qu'en Algérie, l'insécurité foncière, engendrée par les transactions informelles, est présente dans les esprits, mais aussi dans les faits, et n'encourage pas une atmosphère favorable au développement agricole.

Il apparaît ainsi que l'approfondissement des connaissances sur le mode de faire valoir indirect informel en Algérie doit permettre d'aboutir à des règles formelles qui tiennent compte des comportements et des pratiques des agriculteurs et de la réalité du terrain afin d'améliorer l'efficacité institutionnelle et la sécurité foncière.

Au Mexique la situation est similaire. En effet, « *le cadre légal interdisait toute transaction foncière (en faire valoir indirect ou à la vente), et prévoyait des sanctions très dissuasives, allant jusqu'à la privation de l'ensemble des droits fonciers et l'exclusion de l'ejido* ». (Bouquet, 2006). Cependant, en réalité les transactions foncières (location, vente) se faisaient quand même. « *Le registre des règles locales permet d'explicitier le décalage observé par rapport au cadre légal de faire valoir indirect y apparaît comme une pratique autorisée sans restriction* ». (Bouquet, 2006)

Dans cette suite d'idées l'expérience chinoise est intéressante dans la mesure où elle illustre une innovation originale caractérisée par l'adoption pragmatique d'un système de marché de l'utilisation des terrains introduite par la réforme économique de 1979 qui ne met pas en danger l'idéologie communiste de la propriété publique. Cette réforme a notamment instauré un recours au bail pour les terres agricoles, avec la généralisation du « *Système de Responsabilité du Ménage* » (SRM). « *Ce système contractuel donne aux paysans, pour une durée définie, les droits d'utiliser, de gérer, d'exploiter et d'échanger leurs terres. En dépit de leurs imperfections, ces réformes foncières urbaines et rurales ont été des succès, permettant une formidable croissance économique.* » (Jianping et Jian, 2008).

La formule de la concession, instituée très récemment en Algérie par la nouvelle loi 10-03 du 15 août 2010 fixant les conditions et modalités d'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat, cherche une autre voie pour sortir de l'informel et stabiliser la situation. Mais il est beaucoup trop tôt pour évaluer quels seront ses effets sur l'agriculture.

Conclusion

La multiplicité et la diversité des arrangements informels agricoles et fonciers observés dans le secteur public agricole algérien nous a conduit à réaliser une enquête auprès des attributaires dans un ancien domaine agricole socialiste (ex-DAS Boudjema Ikhlef) de la Mitidja Ouest. L'analyse des motivations des contractants (attributaires-bailleurs et preneurs) et des types de contrats a montré que le développement du mode de faire-valoir indirect, interdit par la loi, répond à des situations très variées et s'explique par l'inadaptation des règles à la situation réelle des attributaires.

Le mode de faire valoir indirect traduit en effet un échange de services entre le preneur et le bailleur. Chacun des deux partenaires est motivé par cet échange qui se justifie soit par des obstacles et des contraintes qui sont de nature humaine (âge des attributaires, compétences agricoles et managériales), économiques (accès à l'eau), et financières (incapacité d'investir ou de financer les charges d'exploitation) ; soit par des motivations ou des aspirations tel que la maximisation du gain. La nécessité de cet échange de services a conduit au développement de transactions foncières qui évoluent dans l'informel à cause de l'interdiction faite par la loi. Il est d'ailleurs notable que ces arrangements se traduisent par un essor agraire non négligeable dans certains périmètres. Cependant, il reste que le caractère informel et illégal de ces transactions engendre des risques et des appréhensions qui n'encouragent pas les preneurs à s'engager pleinement, et adoptent des stratégies prudentes qui se justifient par l'absence de sécurisation foncière.

Il apparaît donc que la révision des règles formelles actuelles s'avère nécessaire pour permettre la sécurisation foncière et l'amélioration de la croissance économique dans une perspective de durabilité. Cependant, il semble primordial de prendre en considération ce qui se passe sur le terrain pour l'exploiter, le valoriser et le prendre en considération dans la conception de nouvelles règles adaptées aux mentalités et aux conditions économiques et sociales des agriculteurs.

La nouvelle loi 10-03 du 15 août 2010, fixant les conditions et modalités d'exploitation des terres du domaine privé de l'Etat, qui institue la formule de la concession, pour une durée de 40 ans renouvelable, répondra peut-être à ces attentes.

Références

- Amblard L., Colin J-P. (2006).** Dimension organisationnelle et pratiques contractuelles foncières : les sociétés agricoles en Roumanie. *Economie rurale*, n. 293, p. 55-71.
- Baci L. (1999).** Les réformes agraires en Algérie. In : Jouve AM., Bouderbala N. (eds.). *Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM-IAM, p. 285-291. (Cahiers Options méditerranéennes, n. 36)°.
- Bedrani S. (1981).** *L'agriculture algérienne depuis 1990*. Alger : OPU. 414 p.
- Bessaoud O. (2005).** *La sécurisation foncière en Algérie : Rencontre internationale sur le financement de l'économie algérienne*. Alger : Ministère des finances. 15 p.
- Bessaoud O. (2004).** L'agriculture et la paysannerie en Algérie. Les grands handicaps. Communication au symposium – Etat des savoirs en sciences sociales et humaines CRASC ; Oran, 21 p.
- Bouquet E. (2006).** Politiques publiques et changement institutionnel : légalisation, formalisation et sécurisation des transactions foncières au Mexique. Communication in : Colloque international: "Les frontières de la question foncière", Montpellier, 15-17 mai.
- Colin J-P. (1990).** Regard sur l'institutionnalisme américain. *Cahiers sciences humaines*, vol. 26, n. 3, p. 365-377.

Imache A., Bouarfa S., Dionnet M., Kemmoun H., Hartani T., Ouzri B. (2008). *Les arrangements de proximité sur les terres publiques : un choix délibéré ou une « question de survie » pour l'agriculture irriguée en Algérie.* Acte du quatrième atelier régional du projet SIRMA, Mostaganem Algérie. Montpellier : CIRAD, colloque-cédérom, 11 p.

Jianping Y., Jian W. (2008). Les réformes foncières en république populaire de Chine. *Etudes Foncières*, n° 132, p. 36-41.

Kuper M., Errahj M., Faysse N., Caron P., Djebbara M., Kemmoun H. (2009). Autonomie et dépendance des irrigants en grande hydraulique : observations de l'action organisée au Maroc et en Algérie. *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, n. 3, p. 248-256.

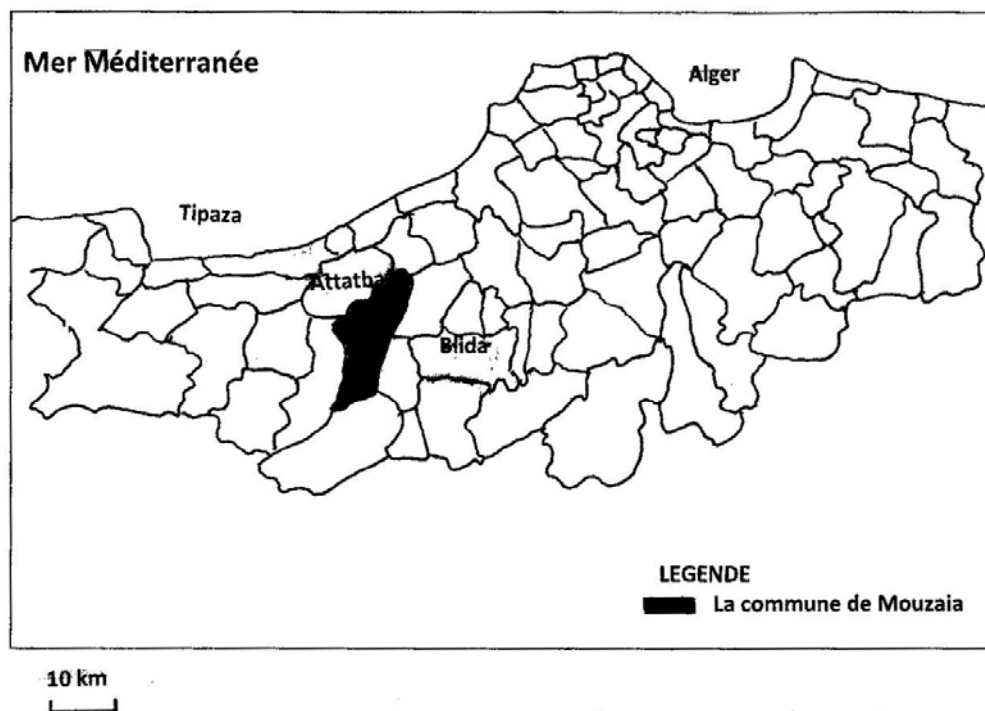
Le Coz J. (1991). *L'Algérie. Décennie 1980 : les étapes de la désocialisation.* Montpellier : Université Paul Valéry-URA-CNRS. 92 p. (coll. Espace rural, n. 24).

Le Meur P.Y. (2002). Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique - Document de travail de l'unité de recherche 095. IRD REFO. 8 p.

Mathieu P. (1990). Usages de la loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués. *Politique africaine*, n° 40, p. 72-82. « Le droit et ses pratiques ». <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/040072.pdf>

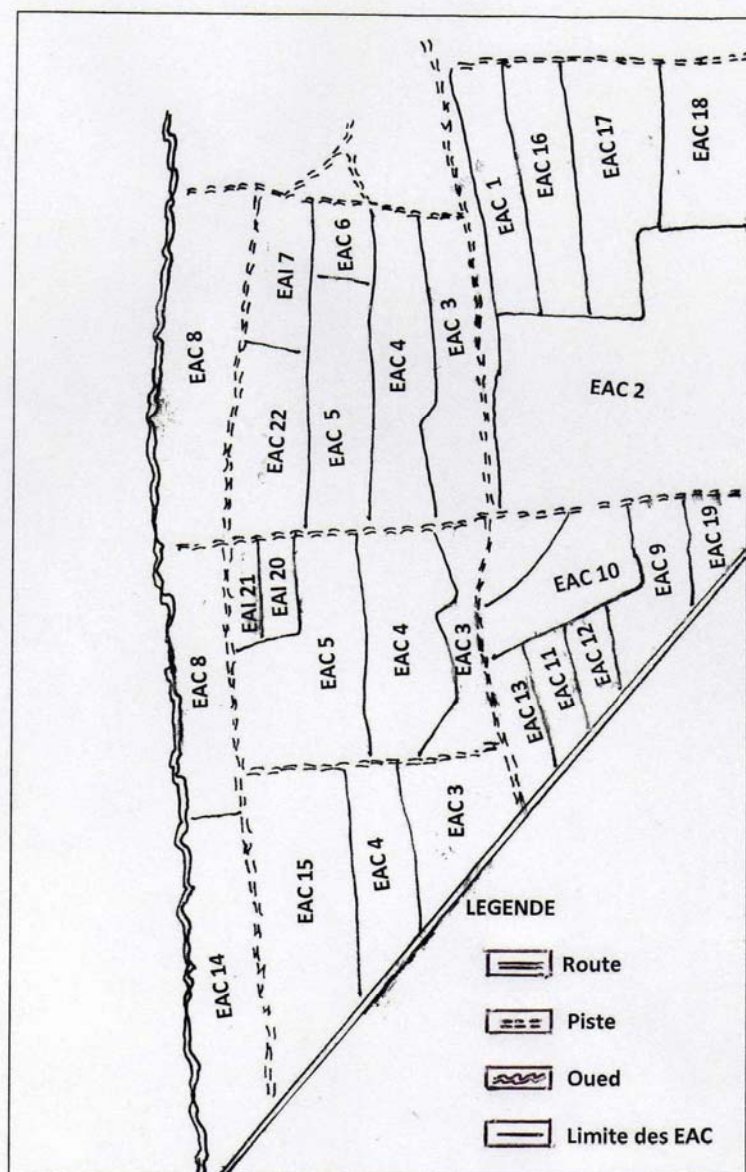
Merlet M., Comby J. (2007). Gestion des sols et politiques foncières. Document introductif de l'atelier WT54. Forum Chine – Europe, 10 p. http://base.china-europa-forum.net/rsc/docs/doc_108.pdf

Salles P. (1979). Initiation économique et sociale. Tome 1. Paris : Dunod. 312 p.



Source : commune de Mouzaia

Carte 1 : La position géographique de Mouzaia (zone d'étude)



Source : Subdivision de Mouzaia

Carte 2 : Parcellaire de l'ex-DAS Boudjema Ikhlef

Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse

Romain Melot, Jean-Christophe Paoli

INRA LRDE, France

Résumé. Les espaces littoraux méditerranéens sont soumis à une forte pression touristique, ce qui pose le problème de la conciliation entre des zones construites en pleine croissance, d'une part, et d'autre part la préservation de l'environnement et des activités agricoles. Les tensions générées par ce type d'intérêts contradictoires sont particulièrement sensibles en Corse en raison de l'existence de grandes zones préservées et strictement protégées. Cette recherche se propose d'éclairer deux niveaux de régulation de ces intérêts : d'une part la régulation légale par les cours de justice qui arbitrent en général des conflits d'urbanisme dont l'échelle spatiale se situe au niveau de la commune, d'autre part la régulation politique au niveau régional au travers de procédures de concertation visant à réformer les règles de protection des zones côtières.

Mots clés. Environnement – tourisme – conflits – littoral – gouvernance

Conflicts and rules for the use of coastal areas: the case of Corsica

Abstract. Mediterranean coastal areas are subjected to strong pressure from tourism and this raises the problem of reconciling fast-growing urban areas and conservation of the environment and farming. The tensions resulting from such contradictory interests are particularly delicate in Corsica as large zones are conserved and strictly protected. The research described examines two levels of regulation of these interests: on the one hand legal regulation by the courts that generally arbitrate town planning disputes in which the spatial scale is that of a commune, and on the other political regulation at the regional level by discussion procedures aimed at reforming the rules for the protection of the coastal zones.

Keywords. Environment – tourism – conflicts – coast - governance.

I – Introduction

Les côtes méditerranéennes attirent l'activité économique. Cela est vrai bien sûr pour le tourisme avide de bord de mer, mais également pour une grande partie des activités permanentes qui depuis longtemps sont regroupées dans des zones urbaines côtières. Même l'agriculture et l'élevage tendent à se concentrer le long de plaines côtières irriguées, en raison de l'abandon des cultures en sec des arrière-pays et à s'intensifier. Par voie de conséquence, les zones rurales et naturelles préservées proches du rivage sont désormais à la fois rares et sous la pression urbaine ou touristique. L'originalité de la Corse et de la Sardaigne dans le bassin méditerranéen nord-occidental est de présenter encore beaucoup de ces zones côtières préservées, en alternance avec des zones intensément touristiques mais circonscrites.

Cela est vraisemblablement dû au passé agro-pastoral de ces deux îles, où les systèmes d'élevages extensifs induisaient des densités de populations basses et beaucoup d'espace non habité, mais aussi à une certaine réticence dans les deux îles à réellement miser sur le tout-tourisme. A l'heure actuelle, la tendance est plutôt d'imposer des protections très strictes des zones encore vierges. Par exemple la Corse détient au niveau national le plus fort pourcentage de côte détenue par le Conservatoire du littoral. Cela n'empêche pas une importante pression pour l'extension des zones urbaines et même, paradoxalement, le désir d'ouvrir de nouvelles zones au tourisme. C'est pour cela que le débat politique en Corse et en Sardaigne se concentre largement sur ces questions et scinde en deux l'opinion avec d'un côté les écologistes, appuyés parfois par les éleveurs et certains partis politiques et de l'autre les professionnels du tourisme appuyés par

les élus locaux des zones touristiques.

La question principale est de savoir comment ces intérêts (pour simplifier : économiques contre écologiques) peuvent être arbitrés ? Dans ce papier, nous avons choisi d'analyser deux niveaux d'arbitrage du conflit d'usage en question. Ces deux niveaux correspondent à deux des grands types de souveraineté que l'économie institutionnelle distingue : les cours de justice et le Parlement – régional dans ce cas appelé « Assemblée de Corse »- (Commons, 1951). La première partie de l'article est consacrée à une analyse des décisions du tribunal administratif dont dépend la Corse, au travers de ses jugements dédiés aux problèmes d'utilisation des espaces littoraux. Le but est de déterminer le type d'acteur (plaignant et incriminé), la base de leur argumentation respective et les considérants du jugement du tribunal. Dans la deuxième partie nous présentons les résultats du suivi d'une procédure de concertation organisée par l'Assemblée de Corse consacrée à la gestion des espaces littoraux. Le but de cette concertation était de préparer un futur Plan de développement régional ayant valeur de Schéma de Cohérence Territoriale, à l'échelle de la Corse. Nous montrons dans une dernière partie les liens étroits entre ces deux voies de régulation dans un contexte de lutte de pouvoir entre l'Etat et les autorités régionales.

II – Le recours au tribunal comme expression des conflits d'usage des espaces

La régulation des atteintes à l'environnement repose entre autres sur la possibilité offerte aux citoyens, associations et institutions publiques de recourir aux tribunaux pour faire appliquer les objectifs de développement durable défini par la collectivité. Les modalités d'intervention des juges en ce domaine sont multiples : régulation des nuisances dans le cadre des conflits de droit privé, répression des pollutions et diverses infractions à l'environnement au moyen d'une politique pénale spécialisée. Pour comprendre les conflits d'intérêts entre activité économique et préservation de l'environnement, nous avons choisi de nous concentrer sur les contestations visant les décisions et activités des autorités publiques (c'est-à-dire le contentieux administratif en droit français), dans la mesure où ce contexte d'action permet d'établir des liens entre le niveau judiciaire et le niveau politique de régulation : les conflits entre les élus locaux et l'administration de l'Etat se résolvent en effet dans ce cadre.

Plutôt qu'une analyse de juriste s'intéressant à l'interprétation des règles édictées par les juges, nous nous situons dans une perspective sociologique et économique, attentive aux usages de l'institution judiciaire analysés de manière statistique : il s'agit de nous intéresser aux acteurs impliqués dans les affaires en justice et aux règles qu'ils mobilisent. Dans cette perspective, nous avons procédé à l'étude de l'activité du tribunal administratif compétent sur le territoire de la collectivité de Corse (tribunal de Bastia) sur une période de cinq années (1998-2002).

1. Conflits liés à l'environnement et conflits liés à l'urbanisme

Les affaires traitées par les tribunaux administratifs concernent la préservation de l'environnement de diverses manières. Un premier niveau est par excellence celui du droit de l'environnement à proprement parler, qui traite des contestations visant les activités de l'administration d'Etat et des collectivités locales élues en matière de lutte contre les pollutions et de protection des espaces naturels. En Corse, les contestations sur la période étudiée portent par exemple sur des autorisations d'exploitation de carrières, la mise en service de déchetteries, les ouvrages de retenue d'eau et de captage d'eau de source, les risques de pollution des cours d'eau liés aux micro-centrales hydroélectriques.

Mais ce niveau correspond en pratique à une très faible part de l'activité des tribunaux : sur la période étudiée, on ne recense que 24 affaires, dans lesquelles les associations sont certes actives, puisqu'elles sont présentes dans un procès sur trois. De plus, les affaires visées ne

concernent pas en majorité des espaces littoraux, mais plutôt l'intérieur de l'île, comme c'est le cas pour les questions de gestion des eaux et d'activité des micro-centrales. Les affaires relatives aux questions agricoles sont plus nombreuses sur la période (114), mais elles relèvent plus souvent de problèmes financiers (aides aux agriculteurs et éleveurs) que de gestion des espaces (remembrement des terres).

En revanche, parmi les affaires en justice qui relèvent de la question des conflits d'usage des espaces, c'est incontestablement les contestations concernant le droit de l'urbanisme qui représentent la masse des recours aux juges. Les affaires d'urbanisme (1152 dossiers) représentent des volumes bien supérieurs aux affaires environnementales et agricoles : en l'occurrence un quart de l'activité du tribunal administratif de Bastia sur la période étudiée, soit plus de deux fois la moyenne nationale. De manière paradoxale, ce n'est donc pas dans les affaires d'environnement et d'agriculture qu'il faut chercher le cœur de la régulation judiciaire des espaces naturels et agricoles protégés, mais plutôt dans les affaires d'urbanisme qui s'appliquent à ces espaces.

2. La protection des espaces littoraux sensibles au cœur des affaires d'urbanisme

Les espaces littoraux sont soumis en Corse à une pression économique importante liée aux projets immobiliers. Les procès en matière d'urbanisme sont bien sûr plus nombreux dans les zones littorales dans la mesure où elles recouvrent en Corse les zones de concentration démographique. Mais une étude détaillée met en évidence que, parmi ces zones littorales, se sont avant tout les communes touristiques qui sont concernées par ces contestations. C'est ce que montre la représentation cartographique de la figure 1, élaborée à partir d'un échantillon plus restreint correspondant à trois années d'activité du tribunal (1998-2001). La commune de Bonifacio, concernée par d'importants projets immobiliers touristiques, apparaît par exemple comme la zone contentieuse la plus importante, devant des communes urbaines plus peuplées.

Cependant, une connaissance plus fine du contenu de ces conflits s'avère nécessaire pour expliquer sa signification économique et sociale, ainsi que la place des questions environnementales. Dans le tableau 1, nous présentons ainsi les notions les plus fréquemment discutées dans les affaires d'urbanisme, à partir d'une analyse détaillée concernant une année de décisions, soit 296 affaires. Les données présentées par le tableau ne sont pas cumulables, car certaines affaires peuvent faire référence à plusieurs catégories à la fois.

Dans ce tableau, on peut distinguer trois types de catégories

- ❑ les catégories générales des procès d'urbanisme, qui ne renvoient pas particulièrement à des problématiques environnementales. C'est le cas de la catégorie la plus fréquente, concernant les règles de densité qu'un projet de construction doit respecter ;
- ❑ celles qui sont spécifiques aux espaces littoraux et qui renvoient aux règles de protection de ces espaces (loi Littoral) : « espaces proches du rivage », « espaces remarquables ». Elles sont très souvent mentionnées dans les affaires. Certaines de ces catégories s'appliquent à la fois aux espaces littoraux et aux espaces de montagne. Et celles qui renvoient aux règles limitant l'urbanisation : « urbanisation en continuité », « hameaux nouveaux » ;
- ❑ enfin, un troisième type de catégories renvoient aux règles de protection des espaces naturels ou agricoles, mais sans qu'elles soient spécifiques aux espaces littoraux ou de montagne : « espaces boisés », « espaces agricoles protégés ».

Fig. 1. Répartition géographique des affaires (contentieux de l'urbanisme).

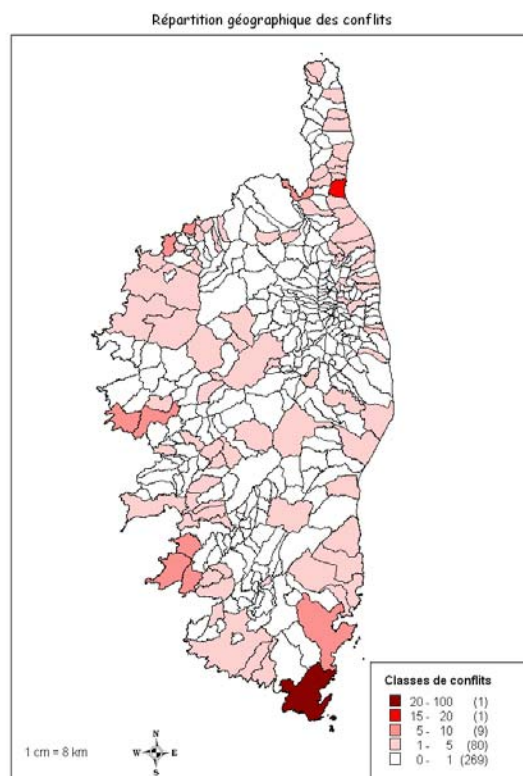


Tableau 1. Catégories juridiques mobilisées dans les procès

Catégories	Fréquence (%)
Conditions de densité pour construire	32
Espaces proches du rivage	26
Existence d'une urbanisation continue	20
Espaces remarquables	17
Hameaux nouveaux	15
Risques naturels	3
Espaces boisés	3
Espaces agricoles protégés	2

Ces données mettent en évidence que l'activité du tribunal en matière de conflits d'urbanisme est largement concernée par la problématique environnementale et, qu'au sein de cette problématique, la question des espaces littoraux s'avère prépondérante. En effet, si certaines catégories peuvent viser aussi bien les règles de protection des espaces montagneux, un examen détaillé des affaires

montre que les projets contestés sont la plupart du temps situés sur le littoral. Un autre enseignement de ces résultats est le faible nombre de référence aux impératifs de protection des terres agricoles : un premier élément d'explication est que l'application des règles de protection des espaces littoraux rendent superflu le recours aux règles de protection des espaces cultivés. Mais on peut aussi en conclure que dans les zones littorales les intérêts économiques liés aux projets de constructions résidentiels et touristiques s'opposent davantage aux intérêts de protection de l'environnement qu'aux intérêts agricoles.

Une première conclusion de ces données est que les juges sont amenés à réguler attentivement les espaces littoraux : cela signifie que les élus locaux qui autorisent ces projets d'aménagement ou de construction sont soumis à un contrôle constant et régulier. Mais le simple constat de l'importance quantitative de ces affaires demeure insuffisant : il faut s'interroger sur les « pourvoyeurs de procès », c'est-à-dire les acteurs qui sont à l'origine des contestations et qui mobilisent l'institution judiciaire afin d'exercer une pression sur les autorités locales responsables de ces décisions.

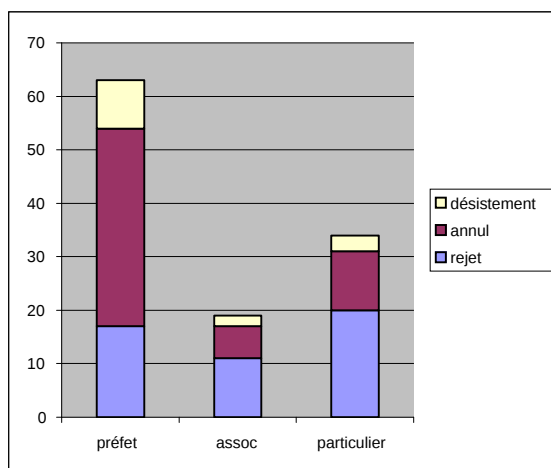
3. Un contrôle renforcé de l'administration sur les élus

Les affaires d'urbanisme correspondent soit à des décisions individuelles (permis de construire, autorisations et certificats divers), soit à des opérations de portée collective (attribution de certaines fonctions et activités à certaines parties du territoire de la commune) par le biais du zonage des parcelles. Depuis les réformes de décentralisation en France et la suppression de la tutelle des services de l'Etat, les maires disposent de compétences élargies en la matière. Les agents de l'administration étatique locale continuent cependant à exercer un contrôle important en soumettant a posteriori aux tribunaux administratifs les décisions des élus qu'ils estiment contraire à la loi (déféré aux fins de contrôle de légalité). Les juges servent ainsi d'arbitres entre l'administration étatique et les élus en cas de conflits non résolus par la voie négociée.

Or, l'analyse des séries d'affaires montre que le recours au tribunal par l'administration étatique (représentée par le préfet) est massif : 60 % des recours en justice sont intentés par le préfet contre 30% par des particuliers et seulement 10% par des associations. Si les associations de protection de l'environnement ne sont pas absentes de ces contestations, leur intervention est loin d'être systématique : le contrôle routinier de la conformité des opérations de planification et de constructions est davantage assuré par les services de l'Etat. De plus, le taux de succès devant les tribunaux du représentant de l'Etat apparaît très important comparé à celui des particuliers et même des associations : dans la majorité des cas, les services de l'Etat obtiennent l'annulation des projets contestés, à l'inverse des autres demandeurs dont les requêtes sont majoritairement rejetées (fig. 2).

L'administration étatique locale apparaît donc particulièrement vigilante dans le contrôle des objectifs de protection environnementale. Mais ces résultats doivent aussi être interprétés du point de vue des relations politiques entre l'administration et les élus locaux. En effet, le nombre important de procédures judiciaires initiées par l'administration signifie que les procédures préalables de médiation (recours gracieux) aboutissent fréquemment à un échec. L'externalisation de la gestion du conflit par le recours au juge plutôt que par la négociation amiable est le signe d'un contexte de gouvernance territoriale marquée par des rapports de force persistants entre administration locale et élus.

Fig. 2. Les requérants dans les affaires d'urbanisme et l'issue des affaires, en pourcentage du total des affaires examinées (Tribunal administratif de Bastia, 1998-2002)



III – Une expérience de régulation territoriale : le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

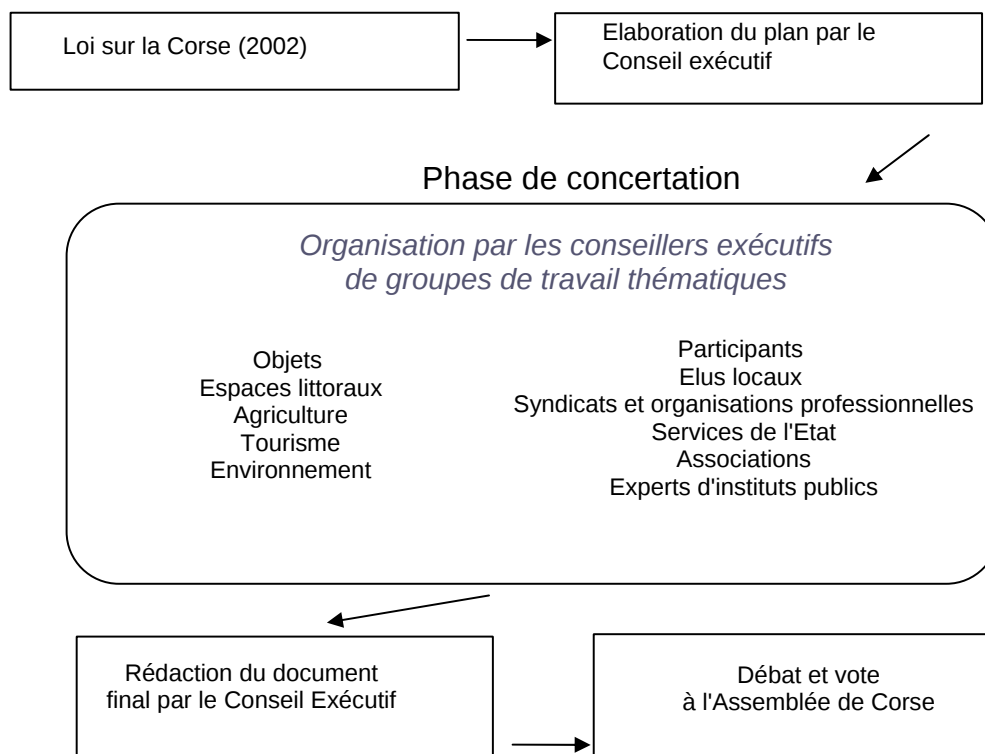
La situation de blocage entre administration et élus locaux, qui conduit à un contrôle judiciaire important en matière d'urbanisme et d'aménagement, se traduit également par un faible degré de régulation locale des espaces au niveau des communes. Les documents d'urbanisme qui sont censés organiser pour l'avenir les règles d'occupation de l'espace à ce niveau sont très peu nombreux : seules 10 % des communes en sont dotées. Parmi les documents élaborés par les conseils municipaux, la plupart concernent des communes de la côte, et un grand nombre d'entre eux ont été annulés par les juges en raison de leur non conformité aux règles de protection du littoral, à la suite d'action en justice intentée par les services de l'Etat.

1. Un nouvel outil de concertation et d'aménagement régional ?

Un tel contexte politique a conduit les élus corses à faire pression sur le gouvernement, à l'occasion de la rédaction d'un nouveau statut de l'île en 2002, pour obtenir que des pouvoirs d'adaptation de ces règles leur soient confiés. La loi de 2002 sur la Corse prévoit ainsi qu'un plan d'aménagement et de développement durable pourra définir des modalités d'application locales des règles nationales d'urbanisme. La procédure d'élaboration du plan est confiée au Conseil exécutif de la Collectivité de Corse et prévoit une phase de consultation, ouverte aux principaux acteurs institutionnels de l'île et préalable à la rédaction et au vote du document final par l'Assemblée territoriale. Les analyses que nous proposons ici sont issues d'une observation de l'activité de quelques-uns des groupes de travail thématiques parmi ceux mis en place par les Conseillers exécutifs, et qui concernent directement la problématique de la gestion des espaces littoraux. Outre les groupes consacrés à l'environnement, le tourisme et l'agriculture, un groupe de travail s'est spécialement consacré aux questions des règles d'urbanisme et d'aménagement dans les espaces du littoral et de la montagne.

Le plan régional que les représentants doivent concevoir est dans le même temps un programme de planification et de réglementation. D'un côté, des stratégies économiques de long terme doivent être planifiées (tourisme, agriculture, transport, logement, services publics, aide aux entreprises, protection environnementale) et spécifiées au niveau de chaque territoire. Cependant ce plan ne peut comporter par lui-même aucune décision budgétaire, qui soit reliée à des procédures bien distinctes (des négociations financières avec l'Etat, un débat et un vote du budget régional par l'Assemblée locale). Pour ces raisons, le corps politique et l'attention du public se concentrent sur l'autre versant, réglementaire et normatif du plan. Aussi le groupe de travail « Zones montagne et littoral » rassemble la plupart des participants les plus actifs, parmi lesquels les maires et les autres représentants locaux des zones touristiques.

Fig. 3. Organisation de la procédure du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).



Cette situation amène les participants des autres groupes (agriculture par exemple) à le rejoindre ou à réclamer des réunions communes. Les représentants des agriculteurs craignent que les discussions mettent de côté le problème de la protection des zones agricoles, si l'essentiel des réglementations d'urbanisme devait se débattre dans le groupe « Littoral et montagne ». Ils craignent en particulier une confrontation d'intérêts réduite au débat tourisme/environnement (dérégulation des lois d'urbanisme versus limitation de l'urbanisation dans les espaces naturels) qui oublierait le débat agriculture/tourisme (limitation de l'urbanisation dans les zones agricoles). Leurs opinions sont néanmoins convergentes avec celles des associations écologistes pour maintenir les règles de protection en vigueur.

Pour des raisons contradictoires les agriculteurs, les associations et les représentants des communes touristiques se rejoignent pour demander un plan avec une cartographie à grande échelle, les uns pour des objectifs de protection, les autres pour obtenir des garanties plus sûres en cas de projet de construction. Mais la méthode du PADDUC, prévue par la loi, limite sévèrement le cadre des discussions. Alors que les plans d'urbanisme communaux ou les schémas intercommunaux comportent des cartographies détaillées (jusqu'à l'échelle de la parcelle), d'après la loi, le plan régional ne peut qu'explicitier des catégories légales générales, au travers de définitions et de cartes à l'échelle régionale.

2. Le noyau dur des conflits d'usage : les règles de protection des espaces littoraux.

Plusieurs catégories d'espaces sont mentionnées dans les règles de protection du littoral, promulguées par la Loi littoral de 1986. Ces espaces sont en premier lieu les communes littorales elles-mêmes : sur la totalité des territoires de ces communes, des contraintes doivent être respectées dans le cadre des documents d'urbanisme et des autorisations individuelles de construction, comme des « zones vertes » sans urbanisation et l'intégration environnementale des nouvelles constructions. Mais à l'intérieur même de l'espace des communes, des espaces particuliers sont soumis à une protection renforcée. D'une part, « des espaces remarquables ou caractéristiques » sélectionnés en fonction de leur intérêt environnemental, ainsi qu'une « bande de 100 mètres » sont complètement interdits à l'urbanisation ; d'autre part, dans des « espaces proches du rivage », l'urbanisation doit être limitée et justifiée par des besoins économiques (activités touristiques exigeant la proximité de la mer par exemple).

Tableau 2. Points de discussions dans les groupes de travail du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse

Catégorie d'espace concerné	Catégorie légale discutée
Communes littorales	Zone verte
	Urbanisation en continuité
	Agglomération existante
	Hameau nouveau
Espace proche du rivage dans les communes littorales	Définition d'un espace proche du rivage
	Extension limitée de l'urbanisation
	Activité requérant la proximité de l'eau
Bande des 100 mètres dans les communes littorales	Espace urbanisé
	Activité requérant la proximité de l'eau
Espace remarquable dans les communes littorales	Définition d'un espace remarquable

Grâce au nouveau statut, le parlement régional est autorisé à définir des « méthodes spécifiques » pour la définition de ces divers espaces protégés, qui seraient ainsi une adaptation locale de la règle nationale.

Toutefois, le débat prévu par la procédure du PADDUC, entre élus et autres représentants institutionnels ou de la société civile, ne commença (à l'automne 2004) qu'après la publication d'un important document élaboré par l'administration déconcentrée de l'Etat en Corse : « l'Atlas du littoral ».

Diligenté par les administrations d'Etat de l'Equipeement et de l'Environnement, il est basé en même temps sur des décisions judiciaires, des interprétations de la Loi par l'administration elle-même et une expertise scientifique des ressources naturelles. Publiées avant le PADDUC, l'atlas est une interprétation cartographique des règles de protection mentionnées ci-dessus, à une échelle assez fine (1/25 000). Il est dénué de valeur normative, mais il n'en constitue pas moins, aux yeux des agents de l'Etat, un guide durable d'aide à la décision pour le contrôle des Plans d'urbanisme et les autorisations de construction. En revanche, pour les élus régionaux le futur PADDUC est appelé à annuler et remplacer cet atlas.

La grande valeur symbolique des espaces remarquables (dont certains sont reconnus au niveau international) explique pourquoi des tensions très vives opposent les associations de protection de l'environnement et les élus, même si ces derniers affirment que seulement 10 % des surfaces proposées par l'atlas seront modifiées.

Mais les discussions stratégiques tiennent peut être plus à la délimitation des « espaces proches du rivage ». En fait, c'est dans ce type d'espace que les demandes des maires pour de nouvelles constructions sont les plus nombreuses dans le groupe de travail du PADDUC que nous avons suivi. Or si les constructions dans ce type d'espace ne sont pas absolument interdites, elles sont encadrées par de nombreuses règles contraignantes, mentionnées ci-dessus. D'autre part, comme la Loi littoral n'en donne qu'une définition très large, les juges ont imposé leurs propres critères, qui conduisent à une importante extension de leur surface. Ainsi, la loi actuelle fixe les limites de ces espaces selon des critères qualitatifs et non quantitatifs (comme par exemple la première ligne de crête). De telles définitions peuvent emmener à de fortes disparités selon la situation géographique de la commune, et de nombreux maires de communes littorales souhaiteraient d'autres critères plus restrictifs et quantitatifs pour délimiter ces espaces protégés. Les élus régionaux ont finalement proposé que le Plan distingue plusieurs zones littorales : les zones côtières caractérisées par des plages petites, proches des zones urbanisées (Cap Corse, golfe de Porto), des zones à petites plages et à collines (Balagne, Sartène), des zones de grandes plages éloignées des montagnes (Ajaccio et Propriano).

Les espaces proches du rivage se sont avérées stratégiques pour deux autres raisons. D'une part, la loi spécifie que dans ces espaces une autorisation préliminaire de l'administration est nécessaire pour tout projet de construction, sauf si le projet concerné est en adéquation avec les règles du PADDUC. Pour cela l'élaboration de ce Plan semble stratégique pour les élus communaux.

D'autre part, un autre critère doit être pris en compte : la délimitation entre les espaces sujets aux règles de protection du littoral et ceux qui sont sujets aux règles de protection des zones de montagne. En fait les zones de montagne sont protégées de l'urbanisation excessive par la Loi montagne promulguée en 1985, soit à peu près en même temps que la Loi littoral, et en appelle à des catégories juridiques similaires : urbanisation en continuité, intégration environnementale des constructions nouvelles et hameaux. Il se trouve que le calendrier politique national interfère avec le calendrier local : des membres du parlement national sont récemment parvenus à faire voter une loi limitant ces règles de protection de la montagne d'une manière significative : les conseils municipaux peuvent en fait autoriser par un vote des exceptions aux limites imposées à l'urbanisation.

En raison de son profil géographique très particulier (« une montagne dans la mer ») beaucoup de communes corses sont soumises aux deux lois montagne et littoral. De ce fait, il est alors judicieux de classer le plus possible de leur territoire dans les aires soumises aux règles plus souples de la Loi montagne. De plus les études statistiques des contentieux d'urbanisme nous ont montré que la protection des zones de montagne ne constitue pas un enjeu important des procès. Pour ce motif stratégique la catégorie « espace proche du rivage » peut être utilisée comme un outil légal pour délimiter la frontière entre les deux types d'espaces : après la frontière des espaces proches du rivage, seules les règles de la Loi montagne s'appliqueraient ».

IV – Les conflits d'aménagement... enjeux des luttes de pouvoir entre Etat et Régions

L'expérience de gouvernance territoriale menée par les élus régionaux en Corse dans le domaine de l'aménagement de l'espace, vise à substituer une régulation politique à une régulation judiciaire et administrative. Le plan de développement durable de la Corse devient alors un instrument pour renforcer le pouvoir des maires contre les juges et l'administration. Si l'on souhaite interpréter ce mouvement en terme de dynamique des institutions en particulier celle de Commons, tout se passe comme si les maires, du moins ceux qui sont originaires des zones à fort enjeu touristique où une pénurie de terrain constructible est avérée, s'adressaient au seul organe de pouvoir (*authoritative going concern* dans la terminologie de Commons) susceptible de soutenir leur vue de libéralisation des règles d'urbanisation. Ce faisant ils souhaitent mettre en concurrence des centres de pouvoir judiciaire et étatique avec un organe politique décentralisé. La question que l'on peut alors légitimement se poser est de savoir si ce type d'attitude est classique dans des situations de décentralisation administrative. De ce point de vue, la comparaison avec la situation de la Sardaigne voisine, île autonome, est éclairante.

D'une part, l'île partage avec la Corse un long passé agro-pastoral et une relative marginalité par rapport à leur métropole respective ; le développement touristique les a touchées assez récemment, laissant encore vierge une grande partie de leurs côtes. D'autre part, le débat sur la protection du littoral est également très vivace en Sardaigne, même s'il est là encore très récent puisque les premières mesures de protection spécifiques n'y datent que de 1989. Enfin, les pouvoirs de la Région en matière de protection des espaces sont importants puisque cela fait partie des domaines de compétence constitutionnellement « partagés » entre l'Etat italien (fédéral depuis 2001) et ce d'autant plus que la Sardaigne jouit d'un statut d'autonomie depuis 1948.

Les principaux instruments dont disposent la Région sarde et les autres collectivités locales sont hiérarchisés : en partant du haut la Région sarde peut promulguer des plans (à l'échelle régionale ou micro-régionale) qui s'imposent ensuite au niveau provincial, puis communal. Le tableau d'équivalence entre les outils de régulation foncière en Corse et en Sardaigne s'établit alors ainsi :

Tableau 3. Les documents d'urbanisme dans les deux régions

	Niveau régional	Niveau départemental ou intercommunal	Niveau communal
Corse	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou « PADDUC » (a la valeur d'une directive territoriale d'aménagement ou « DTA » et d'un SCoT)	La mise en œuvre de documents d'urbanisme à vocation intercommunale, les « schéma de cohérence territoriale », (SCoT) n'est pas prévue en Corse	Plan local d'urbanisme (PLU) (ex-Plans d'occupation des sols ou POS), carte communale , MARNU (modalités d'application du règlement national d'urbanisme)
Sardaigne	Plusieurs «Plans territoriaux paysagers» (<i>Piani territoriali paesistici</i>) ou « PTP » instaurés par la loi régionale n°45-89 de 1989) et destinés à être remplacés par le «Plan paysager régional» unique (<i>Piano Paesaggistico Regionale</i>) ou « PPR », prévu par la loi n°8 du 25 novembre 2004 dite «Salvacosta»	Provinces : plan d'urbanisme provincial (<i>Piano urbanistico provinciale</i>) ou « PUP »	Communes : Plan d'urbanisme communal (<i>Piano urbanistico comunale</i>) ou « PUC »

La loi nationale italienne (loi dite « Galasso » n° 431 du 8 août 1985) qui vise à protéger les espaces côtiers limite les constructions sur une bande littorale de 300 mètres. De ce point de vue, la réglementation régionale sarde de 1989 est bien plus contraignante. Elle prévoit une série d'actions de protection et de développement du littoral, en limitant toute opération sur une bande de cent cinquante mètres et une autre de cinq cents mètres, et en imposant des obligations particulières sur une troisième de deux kilomètres. Cependant, les communes frontalières et les petites îles peuvent déroger à cette réglementation en concluant un « accord de programme » qui permet de concerter et aménager les opérations d'urbanisme à l'intérieur de la bande des cinq cents mètres. Il s'agit d'un accord conclu entre une collectivité locale et d'autres personnes publiques ou privées, stipulant la réalisation d'un programme présentant un intérêt commun. La nouvelle réglementation régionale est même encore plus sévère : dans le cadre de sa loi n°8 du 25 nov 2004 la région a provisoirement gelé tout projet de construction dans une bande de 2 km des côtes, en attendant un « plan paysager régional » qui devra respecter des objectifs fondamentaux tels que : la sauvegarde du patrimoine environnemental et paysager dans sa totalité, aussi bien littoral qu'intérieur ; la protection et classement du patrimoine immobilier existant ; des impératifs de qualité dans les constructions et les politiques d'urbanisme et d'implantation d'infrastructures ; le caractère transitoire des autorisations de dérogations éventuellement accordées.

A l'instar de ce qui se passe en Corse les maires des communes touristiques (essentiellement les communes du nord-est de l'île) souhaitent - sans surprise - des réglementations urbanistiques moins contraignantes qui tiennent compte de la forte demande touristique dans leurs communes. Ils s'opposent en cela aux autorités régionales, et sont soutenus par l'Etat central Italien (du moins jusqu'au récent changement de gouvernement en Italie) qui a introduit en 2005 un recours auprès du conseil constitutionnel contre la loi régionale sarde n° 8.

Les différences de position entre les régions corse et sarde (celle-ci relativement plus protectionniste et celle là libéralisatrice) et entre les deux Etats sont certainement conjoncturelles et liées aux majorités du moment. Ce qui est intéressant est la marge de manoeuvre très étendue dont dispose la Région sarde en matière de protection des zones côtières et d'aménagement des espaces et des paysages. La relative permissivité de la loi nationale (au-delà certes d'un bande de 300 mètres) laisse une certaine latitude à la Région sarde de fixer elle-même les espaces à protéger, voire même la nature des accords qu'elle souhaite ménager ci et là.

En comparaison, la marge de manoeuvre de la Région corse est très limitée. Théoriquement le PADDUC représente, à l'instar de la situation en Sardaigne un domaine de « responsabilité partagée » entre la Région et l'Etat même si celui-ci, par la loi et ses décrets d'application fixe le curseur de ce partage bien plus loin dans le sens de la protection que ne le fait l'Etat italien : d'une part en fixant une liste de critères des « espaces remarquables », d'autre part en fixant d'ores et déjà les grandes règles d'occupation des espaces proches du rivage (construction en hameaux ou en limite de l'existant), enfin en provoquant une abondante jurisprudence « protectionniste », soit par saisie directe des juges, soit par la publication de documentation à vocation non normative mais destinée à produire des règles (le fameux atlas du littoral).

Par contre, nous voyons très clairement que le domaine de la protection des espaces littoraux est un thème très en vue qui provoque une lutte de pouvoir (ou plutôt une lutte de compétence) entre les deux régions et leurs Etat. La différence étant que dans le cas sarde, la position de la Région est claire et ce litige est appelé à se régler comme il est logique devant une cour constitutionnelle, alors qu'en Corse la région n'ayant pas encore émis d'avis -puisque le processus du PADDUC n'est pas encore abouti- les communes sont en première ligne dans le face-à-face avec l'Etat.

Dans ce contexte, le recours très systématique aux tribunaux de la part de l'Etat contre les communes prend un éclairage particulier. Tout se passe comme si en effet les services de l'Etat recouraient à ce type de « *going concern* » afin de ne pas laisser les maires des communes touristiques combler un vide juridique laissé par les imprécisions de la loi littorale dans un sens trop permissif. Mais ce vide lui-même n'existe -et de ce point de vue la comparaison avec la Sardaigne est très éclairante- que parce que la Région corse ne s'est pas encore donné de règles

spécifiques. Or, et c'est là que l'ensemble du processus de décentralisation en France montre ses faiblesses, la seule jurisprudence produite par les tribunaux administratifs et, peut être plus encore, l'« encadrement » de l'ensemble de la démarche par l'administration de l'Etat en Corse ne semblent pas aller vers un renforcement du pouvoir régional. Au contraire même la publication de documents au statut juridique très imprécis comme l'« atlas littoral » montre plutôt la volonté de l'Etat de limiter la marge de manœuvre des élus régionaux en cette matière.

Conclusion

La concurrence entre la volonté de protection du littoral et les projets de développement touristiques représente un enjeu politique très fort qui fait l'objet d'une lutte de pouvoir entre Etat et Régions. Entre ces deux échelons, les rôles ne sont pas distribués par avance comme le montrent les exemples corse et sarde : les régions ne sont pas forcément plus permissives que les Etats centraux.

Dans la décentralisation à la française, l'espace de liberté laissé aux régions, bien que plus faible que ce qu'elle est en Italie, n'a pas encore été conquis tant que le PADDUC et ses règles d'application de la loi littorale dans l'île n'ont pas été adoptés.

Dans ce contexte, le recours systématique aux tribunaux de l'Etat contre les documents d'urbanisme des communes touristiques en Corse est symptomatique d'un inachèvement du processus de décentralisation dans la mesure où la Région n'a pas encore arrêté sa position.

Or les capacités légales des élus régionaux semblent limitées, puisque les interventions des administrations d'Etat dans les calendriers locaux politique et judiciaire demeurent très importantes.

Références

Commons J.R. (1951). *The economics of collective actions*. New York: Mcmillan.

Friedman L. (1989). Litigation and society. *Annual review of sociology*, vol. 15, p.17-29.

Galanter M. (1975). Explaining litigation. *Law and society review*, vol. 9, n. 4, p. 347-368.

Gaxie D. (1997). *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris : L'Harmattan. 295 p.

Kirat T., Lefranc C., Melot R. (2004). Le recours à un matériau juridique pour analyser les conflits d'usage : le contentieux judiciaire et administratif. In *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles*. Rapport de recherche du programme Environnement, vie, sociétés du CNRS, p. 37-53.

Lascoumes P., Joly-Sibuet E. (1998). *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défenses*. S.I. : GAPP-CNRS.

Lascoumes P. (1995). Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue française de Sciences politiques*, n. 3, p. 396-419.

Melot R., Serinelli M., Paoli J.C. (2006). *Conflict and concertation on the land use in Corsica*, actes du colloque ESEIM, Corte, 11-13 juillet.

Torre A., Caron A. (2002). Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux. Une analyse économique. *Sciences de la société*, n. 57, p. 95-113.

Pratiques sociales et problèmes fonciers en Algérie

Hayette Nemouchi

UMR ESO 6590 CNRS, Université de Caen, France

Résumé. L'importance du foncier en tant que thématique de recherche réside dans le positionnement des différents acteurs qui interviennent sur la terre. Ces acteurs fonciers, qu'ils soient privés ou publics, individuels ou collectifs, participent à l'organisation de l'espace territorial. Le présent article tente de donner une dimension renouvelée à la question foncière en Algérie. Il propose une lecture rétrospective des problèmes fonciers, à travers l'identification des acteurs intervenants sur la terre et l'analyse de leurs stratégies d'action. Deux espaces locaux ont été choisis pour l'analyse : la commune de Salah Bouchaour (pour l'espace rural) et la wilaya de Skikda (pour l'espace urbain). Aujourd'hui ces deux espaces sont le produit de plus d'une quarantaine d'années de réformes et de restructurations spatiales mené par l'État algérien. Cette approche locale basée sur un travail de terrain effectué entre 2005 et 2006, dévoile la réalité sociale du foncier algérien, car le local constitue le lieu d'intervention de nombreux acteurs (politiques, économiques, sociaux, religieux...), cependant, il renferme des ambiguïtés, véhicule des enjeux et génère des conflits. L'analyse des modes de faire valoir la terre et des conflits fonciers nous a permis de comprendre le sens qu'attribue la population à un bien foncier. Plusieurs questions se posent dans cet article, elles concernent la production du foncier urbain et son origine ? La gestion des réserves foncières communales ? La conservation de l'usage des terres agricoles ? Les modes de faire valoir dans les exploitations agricoles du domaine de l'État ? Les modes d'accès à la propriété foncière dans l'espace urbain et rural ?

Mots-clés. Skikda - Salah Bouchaour - foncier agricole - foncier urbain - politiques foncières

Social practices and landholding problems in Algeria

Abstract. *The importance of land as a research theme resides in the positions of the various stakeholders involved. Landholding stakeholders—whether public, individual or collective—participate in the organisation of territorial areas. The article gives a new dimension to the question of landholding in Algeria. It provides a retrospective examination of landholding problems through the identification of stakeholders operating on the land and analysis of their strategies. Two local areas were chosen for analysis: the commune of Salah Bouchaour (a rural area) and the Skikda wilaya (urban area). Today, the two zones are the result of more than forty years of reforms and spatial restructuring undertaken by the Algerian authorities. This local approach based on fieldwork conducted in 2005 and 2006 reveals the social reality of Algerian landholding as the local scale is the field of operation for many stakeholders (political, economic, social, religious, etc.). However, it has ambiguities and issues and generates disputes. Analysis of land ownership and land disputes shows the meaning of land property as seen by the population. Several questions are raised in the article concerning the 'production' of urban land and its origin, the management of communal land reserves, the conservation of use of land for farming, landholding status on state farms and types of access of land in urban and rural areas*

Keywords. Skikda - Salah Bouchaour - agricultural land - urban land - land policy.

I – Introduction

Les questions foncières ont toujours constitué un aspect particulièrement complexe dans les travaux de recherche en sciences sociales en général et en géographie en particulier. L'aspect conflictuel qui caractérise le domaine du foncier le place au centre de considérables enjeux politiques, économiques, sociaux, culturels, religieux, naturels, et environnementaux.

L'importance du foncier en tant que thématique de recherche réside dans le positionnement des différents acteurs qui interviennent sur la terre. Leurs actions concernent l'appropriation, l'exploitation, l'utilisation, la gestion et l'aménagement. Tous les acteurs fonciers, qu'ils soient privés ou publics, individuels ou collectifs, participent à l'organisation territoriale. Cette organisation

se traduit par des interventions spatiales : découpage et aménagement, constitution de maillages et de parcellaires. Ces interventions sur l'organisation spatiale « entraînent des rapports sociaux plus ou moins conflictuels entre les principaux acteurs fonciers (propriétaires, utilisateurs, gestionnaire)... et contribuent donc à la construction des territoires géographiques » (Croix, 1998).

Le présent article propose une lecture rétrospective des problèmes fonciers en Algérie, à travers l'identification des acteurs intervenant sur la terre et l'analyse de leurs stratégies d'action. Deux espaces locaux nous servent de laboratoire. La ville de Skikda et la commune de Salah Bouchaour dans le nord-est algérien. Aujourd'hui ces deux espaces sont le produit de plus d'une quarantaine d'années de réformes et de restructurations spatiales menées par l'État algérien. Le local constitue le lieu d'intervention de nombreux acteurs (politiques, économiques, sociaux, religieux...), cependant, il renferme des ambiguïtés, véhicule des enjeux, génère des conflits et voile des stratégies.

Plusieurs questions peuvent alimenter notre réflexion et touchent aussi bien l'espace rural que l'espace urbain. Nous nous interrogeons en particulier sur la production du foncier urbain et son origine ? Sur la gestion des réserves foncières communales ? Sur la conservation de l'usage des terres agricoles ? Sur les modes de faire valoir dans les exploitations agricoles du domaine de l'État ? Sur les modes d'accès à la propriété foncière dans l'espace urbain et rural ?

Le texte s'articule en deux parties : la première résume la conception politique du développement territorial dans l'Algérie indépendante et analyse l'évolution des modes de gestion du patrimoine foncier. La deuxième partie expose le résultat de plus de 40 années de politiques foncières sur l'aspect organisationnel des espaces en Algérie. Skikda et Salah Bouchaour en sont l'illustration.

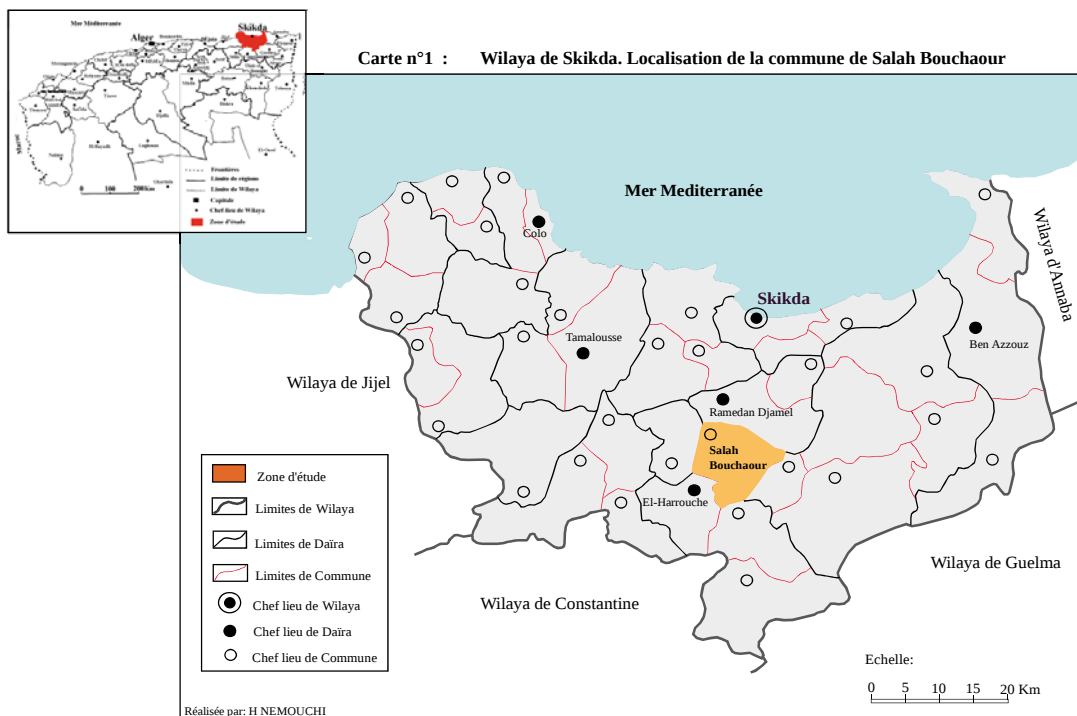
II – Courants économiques et organisation de l'espace

La compétition pour la terre et les ressources naturelles est en augmentation dans de nombreux pays d'Afrique, notamment en Algérie. Cette compétition est due à des pressions multiples et diverses comme celles du marché économique ou celles liées aux principes environnementaux et à la poussée démographique.... Les modes d'accès à la terre deviennent de plus en plus restreints (qui peut y avoir accès et dans quelles conditions ?) et la gestion des conflits entre utilisateurs est de plus en plus complexe. L'évolution des enjeux fonciers est étroitement liée à l'évolution des stratégies déployées par les différents acteurs fonciers. Les gouvernements, par exemple, ont souvent cherché à exercer leur autorité sur la terre et les mécanismes régulant sa répartition. Le but réside dans l'affirmation d'un État contrôleur d'une ressource stratégique. On assiste à une pluralité de normes et d'institutions qui gouvernent l'accès à la propriété foncière. Les systèmes locaux interagissent avec l'intervention de l'État et produisent des processus hybrides pour faire face à cette multiplication de normes et d'institutions.

En Algérie, les processus d'accès à la terre par les différents acteurs ont été dictés par une longue histoire de réformes et de restructurations. Pour cet article, nous allons nous intéresser à la période post-indépendance (après 1962). Afin de mieux saisir les enjeux fonciers dans l'espace urbain et rural algérien, il est préférable de comprendre d'abord les conditions politiques, sociales et économiques dans lesquelles ces espaces ont évolué. Durant les trente années qui ont suivi l'indépendance, le dispositif algérien de planification spatial a basculé d'une doctrine à l'autre, du socialisme à l'économie de marché, de la municipalisation des sols au droit de propriété privée. Le résultat a été un grand changement fonctionnel des différents espaces, comme les espaces à vocation agricole qui deviennent urbano-industriels. Ce qu'illustrent nos deux espaces laboratoires (Skikda et Salah Bouchaour).

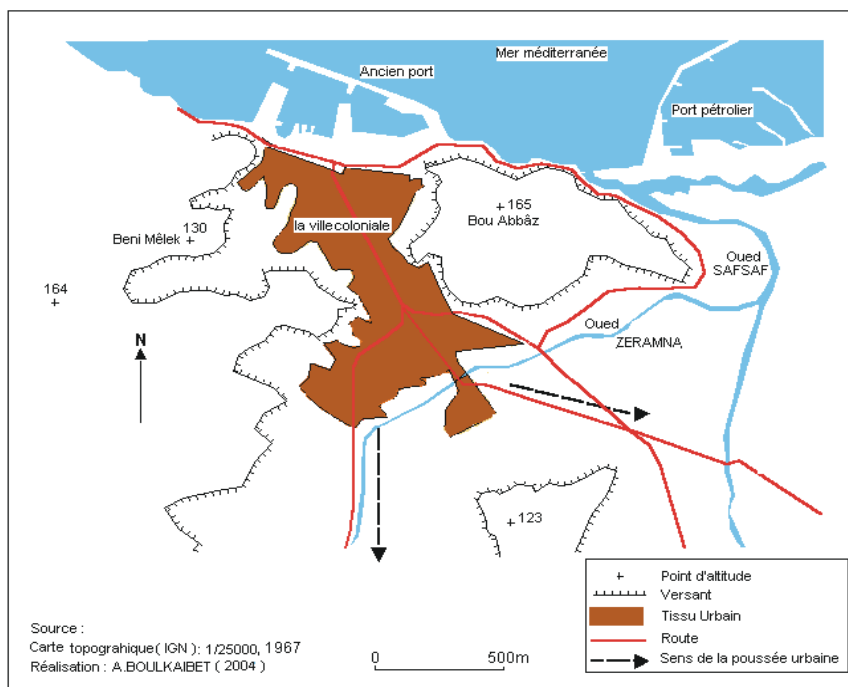
➤ Présentation des deux espaces d'étude

Notre espace urbain est représenté par la ville de Skikda. Cette dernière est située en bordure de Méditerranée, à 500 km à l'est d'Alger (carte 1).



Selon le recensement de 1998, cette agglomération abrite aujourd'hui près de 787 000 habitants. D'origine romaine, Philippeville au temps de la colonisation, Skikda s'est développée dans un site complexe de collines séparées par les Oued Saf-Saf et Zeremna dont les vallées s'épanouissent en une large plaine alluviale (carte 2).

Carte 2 : La topographie de la ville de Skikda



Concernant l'espace rural, il est représenté par Salah Bouchaour. C'est une commune située dans le nord-est algérien, à 25 km de son chef lieu de wilaya¹ Skikda. L'espace communal s'étend sur une superficie de 93 Km² et abrite une population estimée à 25 933 habitants (recensement de 1998), soit une densité moyenne de 278 habitants/km².

1. Pratiques foncières dans l'Algérie socialiste

➤ *L'espace urbain*

À l'époque où l'Algérie était engagée dans une doctrine socialiste, l'urbanisation était façonnée par la stratégie nationale de développement fondée sur le principe de « l'industrie industrialisante ». Ce principe a été conduit dans le cadre d'un système de planification centralisée de l'économie et déterminé politiquement par la révolution agraire lancée en 1971. L'Algérie a créé un puissant appareil industriel (autour de la pétrochimie, de la métallurgie, de la sidérurgie et de la mécanique) localisé dans les grandes villes littorales ou à proximité (Oran, Arzew, Alger, Skikda, Annaba, Constantine...). Ces pôles industriels attirent une masse de population très importante constituée d'ouvriers et de personnels d'encadrement techniques et administratifs. L'agriculture n'est plus un secteur d'activité principal (Tableau 1).

Tableau 1 : Structure de l'emploi dans la ville de Skikda

Structure de l'emploi	1966		1987		1999	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Primaire	23 240	65,70	987	3,86	1 644	3,04
Secondaire	340	1,00	8 950	35,10	11 268	23,34
Tertiaire	13 779	33,30	15 565	61,04	35 389	73,02
Total	35 369	100,00	25 501	100,00	48 301	100,00

Source : DPAT (Direction de Planification et d'Aménagement du Territoire), 2001

La demande en infrastructures et en logements a considérablement augmenté depuis la mise en place de la zone industrielle en 1971. On estime que presque 40% de la totalité des immigrants de la ville sont arrivés au cours de la période 1968-1977. Ce flux migratoire a provoqué une saturation en matière de logement dans l'ancien tissu urbain. Les décideurs ont été dans l'obligation de lancer des programmes d'habitat dont les études ont été faites à la hâte. Selon la direction des services agricoles, la construction de ces habitats a été réalisée sur des terres agricoles. Parmi ces projets on peut citer : l'Espérance, la cité des 700 logements, la cité des 500 logements, etc... Mais les demandes de logements ont été tellement importantes que ces projets n'ont pas suffi à absorber l'augmentation de la population.

La responsabilité des structures étatiques dans la nouvelle répartition spatiale de la population est considérable. Car en matière de législation, il a été institué en 1974 une politique de réserves foncières qui correspondait à une municipalisation de toutes les terres situées à l'intérieur du périmètre urbain des agglomérations. Le législateur algérien a préféré attribuer aux assemblées populaires communales le monopole sur les transactions foncières. Le but était de permettre aux collectivités territoriales de répondre aux besoins locaux en matière de constructions d'espaces résidentiels, de zones d'activités et d'équipement.

Pour l'État, c'était une manière de garder l'œil sur la gestion du patrimoine foncier en attribuant sa gestion à l'administration communale. Mais cette expérience a montré ses limites : la municipalité a consommé de vastes superficies d'un foncier devenu facilement accessible pour elle. À Skikda, en l'espace de 23 ans (de 1962 à 1985), la superficie du tissu urbain a été multipliée par quatre (Tableau 2). Chiffre qui continue d'augmenter jusqu'à aujourd'hui.

Tableau 2 : L'évolution en surface de l'espace urbain de la ville de Skikda

Année	Superficie de la ville de Skikda (ha)	Nombre d'habitants
1962	162	55 727
1962 - 1975	230	84 543
1975 - 1985	688	112 860
1985 - 1992	1 086	135 633
1992 - 1998	1 698	144 208

Source : N. Hassini et S. Bragudi, 2001.

Au cours de cette période d'économie centralisée, il faut dire que la motivation de l'État pour préserver les terres agricoles contre la spéculation et l'urbanisation n'a pas toujours été soutenue, que ce soit par l'administration elle-même ou par la population. L'ordonnance de février 1974 créant des réserves foncières n'est pas allée au bout de ses objectifs (mettre fin à la spéculation foncière, dégager un portefeuille foncier en vue d'implanter des équipements), pour ne pas dire qu'elle a été détournée de ses objectifs. C'est souvent une minorité de la population qui a bénéficié des mécanismes mis en place (groupes de pression locaux, groupes d'intérêts professionnels, membres des classes moyennes et aisées). Selon Abed Bendjelid et Jean-Claude Brulé (2004, p. 48), l'attribution des lots de terrains de 400 à 600 m², lots qui auraient pu permettre la

construction d'un petit immeuble de 10 appartements ou celle de 3 à 4 maisonnettes, a souvent servi à la construction de villas individuelles. Le sol urbanisable, qui devait en partie répondre aux problèmes de logement social en zone urbaine, a surtout été utilisé par les populations les plus solvables.

➤ **L'espace rural**

Dans le monde rural, il a toujours été difficile de définir une stratégie de développement agricole apparente. Cette difficulté est liée à la complexité du monde rural algérien où les relations entre l'homme et la terre sont fondées parfois sur le droit coutumier et parfois sur le droit moderne. En 1963, l'État algérien organise les exploitations agricoles coloniales en domaines autogérés. Cette organisation est loin d'être l'application d'une doctrine bien réfléchie, car elle a été mise en place dans l'urgence juste après l'indépendance. Cette étatisation qui va dans le sens d'une orientation socialisante du nouvel État montre ses limites : comportement individualiste des personnels, inefficacité des structures d'environnement très centralisées et gestion conservatoire aboutissant à un déficit alimentaire préoccupant. C'est alors que l'État introduit une nouvelle réforme dans le monde rural. En 1970-1971, la Révolution agraire est mise en place avec la volonté d'être plus paysanne que l'Autogestion. C'est une politique qui a prévu toute une gamme de coopératives allant de la collectivisation totale (CAPRA : Coopératives Agricoles de la Révolution Agraire) à la gestion communautaire partielle. Dans le projet initial de la Révolution Agraire, on annonçait une socialisation progressive des terres avec une liberté d'adhésion des ruraux. Or, l'État a imposé d'une façon continue la forme la plus intégrée de la structure agraire, c'est-à-dire la CAPRA. Ce qui a provoqué la méfiance de la paysannerie.

La Révolution Agraire s'est réalisée en quatre phases dont les deux premières ont été effectives. La première phase consistait à installer des attributaires sur des terres du domaine public (terres appartenant aux collectivités locales, communales, de wilaya et autres établissements publics). La seconde phase (1974) avait comme champs d'intervention le secteur privé. L'objectif était la limitation de la grande propriété foncière privée sur la base de fourchettes d'attribution nationales. C'est une mesure qui a poussé les propriétaires privés à recourir à deux options différentes en vue d'échapper à une éventuelle nationalisation de leurs terres : soit augmenter leur surface bâtie, laissant juste ce qu'il fallait pour leurs besoins personnels en terres agricoles, soit vendre le surplus de leur patrimoine foncier à des prix considérables en vue de le lotir (Bedrani et Bouaita, 2003, p. 206).

La troisième (qui concerne l'élevage pastoral dans les steppes) et la quatrième phase (qui concerne les espaces montagnards et forestiers) de cette réforme ont été réalisées partiellement, voire pas du tout.

Le destin de la réforme agraire était clair dès le départ. L'échec était inévitable car c'est une réforme qui a été mise en œuvre avec des conceptions technocratiques (définition de fourchettes d'attribution en fonction de système de production potentiel, après découpage plus au moins zonal de l'espace agricole), comme pour l'expérience du secteur autogéré. Plus grave encore, c'est une réforme qui a été réalisée dans l'urgence elle aussi. Par exemple, on a constitué des coopératives avant même la délimitation officielle des terres (Brulé, 2004, p 21).

Comme toutes les communes du Nord algérien, la commune de Salah Bouchaour a connu l'application de ces deux réformes agraires sur son espace communal. En 1976 coexistaient trois secteurs agricoles qui se différenciaient non seulement par leur cadre juridique, mais aussi par leurs structures organisationnelles et gestionnaires : le secteur de l'autogestion, celui de la révolution agraire et le secteur privé.

Tableau 3 : Organisation foncière de la commune de Salah Bouchaour en 1976

Localisation	Disposition	Secteur Autogéré		Secteur de la Révolution Agraire	Ensemble
		CG	CAPAM	CAPRA	
Salah Bouchaour	n	1	2	9	12
	b	25	31	18	74
	S (ha)	1260	994	534,25	2 788,25

Source : La vallée du Saf Saf : Eléments pour une restructuration de l'espace rural. Département de Géographie, Université de Constantine, 1976

n: nombre d'unités de production.

b : nombre de blocs constituant les unités de production.

S : superficie agricole totale (ha)

À partir de 1980, c'est la tendance ouvriériste qui l'a emporté. Les deux secteurs étatiques ont été fusionnés : Domaines Autogérés et Coopératives de la Révolution Agraire sont restructurés en Domaines agricoles socialistes (DAS). Cette nouvelle opération visait une homogénéisation des structures foncières du secteur agricole étatique en unités agricoles facilement exploitables et humainement maîtrisables. Le but était de dynamiser la production agricole.

Tableau 4 : Évolution de la structure des exploitations publiques entre 1980 et 1986

	A. Situation pré restructuration	B. Post- restructuration
Unité	2 099 domaines autogérés 5 130 CAPRA	3 415 DAS
Superficie	2 330 000 ha autogérés 1 250 000 ha R.A	2 830 000 ha en DAS 700 000 ha en Attribution Individuelle
Superficie Moyenne	1 140 ha Autogestion 250 ha Coopératives	830 ha en DAS

Source : M. Côte in J.C. Brulé et J. Fontaine (1990, a p.235)

À Salah Bouchaour, l'application de l'opération de restructuration du secteur public en 1981 a abouti à la création de 6 DAS dont l'origine des parcelles est diversifiée (CG, CAPAM, CAPRA). (Tableau 5)

**Tableau n°5: Répartition des DAS selon la taille, le nombre de blocs, et l'origine des terres.
Commune de Salah Bouchaour; 1986.**

DAS	Superficie agricole totale cadastrée (ha)	Origine des parcelles	Nbre de Blocs composant l'exploitation
Sahki	284	CG Sahki	3
		CAPAM Smali	1
		CAPRA Boukadoum	1
		CAPRA Belkahla	1
Smaïli	322	CAPAM Smaïli	6
		CG Sahki	2
		CAPRA Belkahla	1
		CAPAM Bennacer	1
Zaghdoudi	442	CG Sahki	13
		CAPAM Smaïli	15
		CAPRA Zaghdoudi	3
		CAPRA Sayoud	1
Bennacer	119	CAPAM Bennacer	5
		CAPAM Smaïli	1
		CAPRA Raki	2
Khochmane	444	CG Sahki	1
		CAPRA Nasser	2
		CAPRA Khochmane	2
		Terres des communes avoisinantes	2
Boukadoum	581	CAPRA Chekat	3
		CAPRA Toufouti	1
		CAPRA Nasser	1
		CAPAM Boukadoum	5

Source: réalisé par Hayette NEMOUCHI, sur la base des plans parcellaires de Salah Bouchaour; Cadastre général de la wilaya de Skikda.

2. Pratiques foncières dans l'Algérie libérale

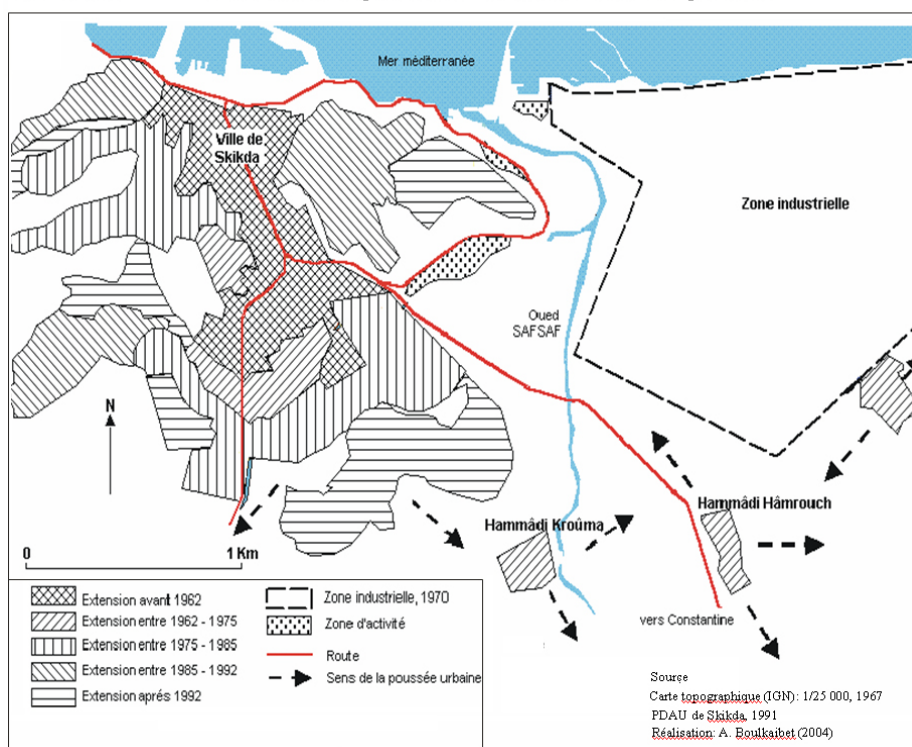
Dès 1980, l'État remet en cause la doctrine qui fondait la politique d'aménagement du territoire et de planification urbaine, à savoir : la nationalisation des terres agricoles, la municipalisation des sols et le monopole public de la production de logements. Les opérations de rétrocession à leurs anciens propriétaires des terrains à bâtir et des terres agricoles semblent maintenant possibles, sauf que la procédure de reconnaissance du droit de propriété prend des formes complexes. Le flou qui caractérise les statuts du foncier en Algérie (superposition de titres de propriété pour une même parcelle) est à l'origine de cette complexité. D'autant plus que les terres concernées sont souvent le site de nombreuses occupations illégales (des zones de bidonville). L'État se trouve donc confronté à deux problèmes :

- * des terres avec des statuts juridiques confus qui nécessitent d'être clarifiés ;
- * une population qui occupe illégalement des terrains et demande à être relogée ou reconnue légalement comme propriétaire des terrains occupés.

➤ L'espace urbain

À partir de 1981, à cause de la chute des recettes des hydrocarbures, l'État algérien, faute de moyens financiers, se trouve incapable de faire face aux besoins de la population en matière de logements. Le nouveau contexte politique est caractérisé par un désengagement total de l'État du secteur immobilier et une libération à la fois du marché foncier et de la promotion immobilière. Concernant le foncier, des agences foncières locales ont été créées avec pour mission la gestion des transactions foncières et l'apport d'un soutien technique aux municipalités. Mais le rôle de ces agences est resté très limité, car les assemblées populaires communales conservent toujours leur pouvoir de décision. En 1989, la Constitution reconnaît et garantit le droit de propriété, droit qui a été formalisé par la loi 90-25 portant orientation foncière et la loi sur la gestion du domaine public (90-30). Cette reconnaissance du droit de propriété a largement contribué à accélérer le phénomène de l'urbanisation dans la mesure où le droit de construire est formulé en fonction de la légalité de la propriété : lorsqu'on est propriétaire de son terrain, on dispose de la totale liberté de le construire. L'espace urbain de Skikda s'étend rapidement (carte n°3).

CARTE N°3 Evolution de l'espace urbain de la ville de Skikda depuis 1962



La superficie de la ville est passée de 235 ha en 1962 à plus de 1 117 ha en 1995 (selon les chiffres avancés par le Plan Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme, PDAU). En moyenne la ville a besoin de 30 ha chaque année pour son extension.

➤ **L'espace rural**

Les années 1980 et 1990 correspondent à une période de réhabilitation qui vise essentiellement le secteur privé. L'origine de ce contexte réside dans le désengagement volontariste de l'État et la pression de la société civile. On a donc promulgué deux nouvelles lois agraires : il s'agit de l'Accession à la propriété foncière agricole d'une part et du démembrement des domaines agricoles socialistes (créés en 1980) en exploitations agricoles collectives (EAC) et Exploitation Agricoles Individuelles (EAI) dans le cadre de la loi 87/19, d'autre part.

Le projet portant sur l'accession à la propriété foncière agricole avait pour but de dynamiser le secteur privé. C'est une procédure qui met à la disposition des agriculteurs les terres de l'État (essentiellement les terres du domaine communal) sous condition de leur mise en valeur. En revanche la création des petites exploitations gérées par des collectifs réduits de travailleurs (la loi 87/19) semble être ambiguë. En effet l'État autorise les attributaires à vendre les moyens de production à l'exception de la terre elle-même. On a donc « *délivré aux coopérateurs en indivision des titres d'attribution, mais sans que les terres soient reconnues juridiquement transmissibles et cessibles* » (Brûlé, 2004, p 22). Cette loi a généré chez les agriculteurs des comportements d'anticipation à une éventuelle privatisation, ils ont divisé les terres collectives pour les exploiter d'une manière individuelle.

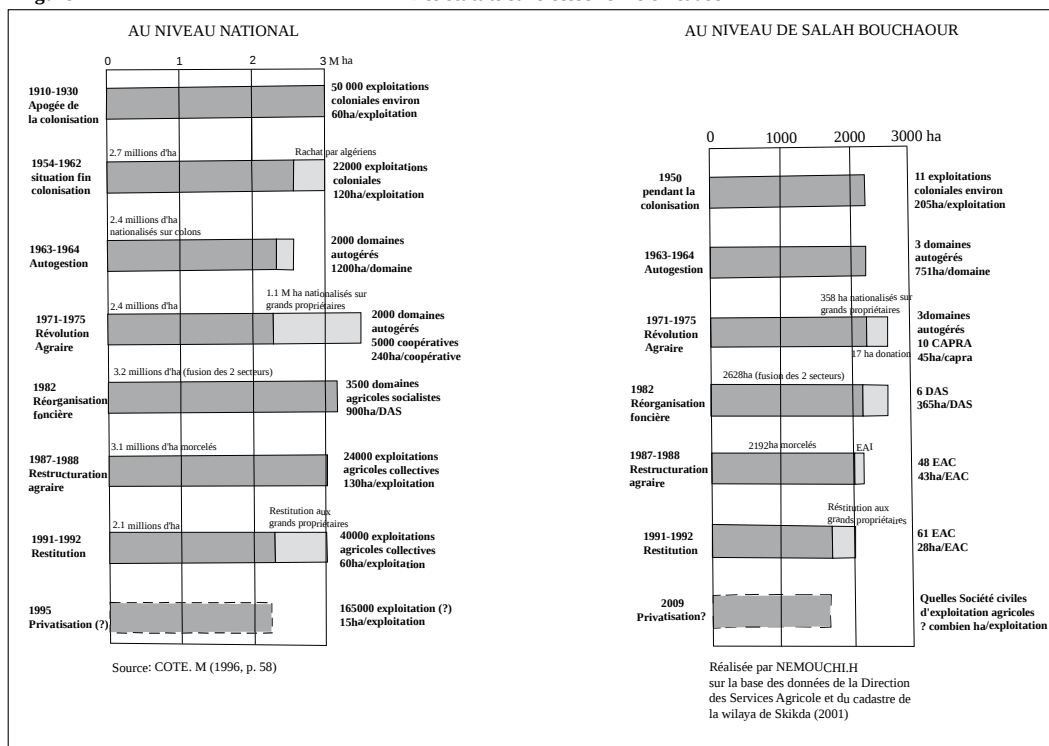
En 1992, l'État algérien n'arrive toujours pas à trancher, entre la privatisation ou le maintien de la propriété étatique de ses biens fonciers. Deux risques sont à prendre en considération :

- mettre la terre sur le marché libre et voir les citoyens, grâce à leur capacité financière, s'accaparer une part très importante des terres agricoles pour des fins spéculatives non agricoles. Il y aurait donc une marginalisation des agriculteurs et un accroissement de la crise alimentaire ;
- encourager la démarche des agriculteurs qui exigent des titres d'attribution définitifs. Les terres deviennent alors librement cessibles et les agriculteurs peuvent être tentés par la revente de leur bien foncier, car la plus value potentielle est énorme, vu la pression urbaine sur les terres agricoles.

Après 1986, l'assiette foncière de la commune de Salah Bouchaour représente une des situations les plus complexes : une pluralité des régimes fonciers et des modes d'exploitation ; un morcellement important des terres agricoles tous secteurs confondus ; une imbrication des parcelles de statut juridique différent et une miniaturisation accentuée des exploitations agricoles (75 % des exploitations ont une taille inférieure à 5 ha). C'est exactement ce que Marc Côte (1996) a annoncé dans ses prévisions concernant l'évolution des structures foncières dans l'Algérie indépendante (Figure n°1). Ceci s'applique éventuellement au cas de Salah Bouchaour.

Figure n°1

Des statuts sans cesse remis en cause



III – Stratégies foncières et espaces produits

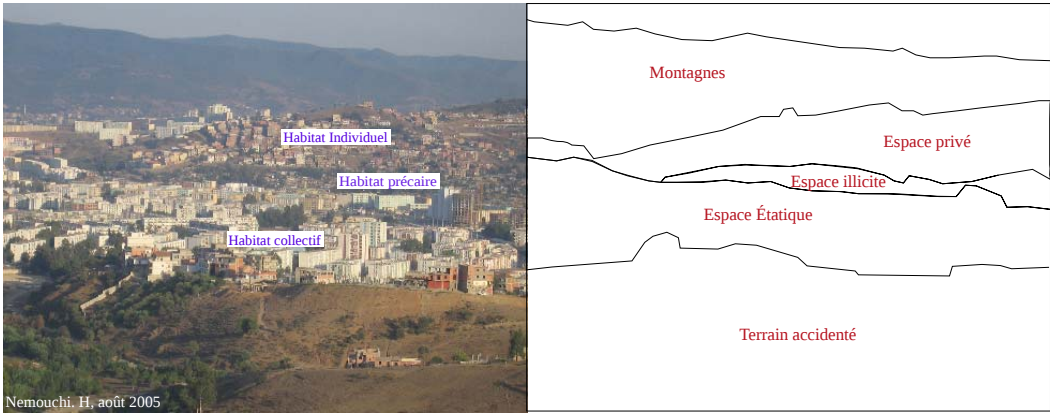
Lorsqu'il s'agit de définir les modes d'accès à la terre au sein d'une société donnée, il faut prendre en compte les catégories de représentations à partir desquelles on identifie l'espace concerné et les individus ayant des visées sur cet espace.

Entreprendre la réflexion par rapport aux modes d'accès à la terre (et pas seulement aux modes d'accès à la propriété) offre à cet article un champ d'investigation plus large et plus pertinent. Les jeux d'acteurs autour du foncier seront plus visibles et certaines situations plus explicites (spéculation, ventes illicites, conflits d'usages...). Ceci dit, le foncier n'est pas caractérisé uniquement par son statut. On distingue aussi son usage, sa valeur économique, sociale et environnementale. Ce sont des caractéristiques qui se renouvellent en permanence en fonction des évolutions impulsées par les différents acteurs dans les différents espaces.

➤ L'espace urbain

L'hétérogénéité structurale du tissu urbain caractérise la ville de Skikda : habitat collectif dans les plaines, zones de bidonvilles sur les piémonts, habitat individuel sur les versants des collines (photo 1). La juxtaposition de ces trois espaces traduit trois logiques spatiales différentes : étatique, illicite, privée.

Photographie 1 : Une structure urbaine hétérogène qui correspond à une disposition de trois types d'unités spatiales différentes: étatiques, illicites et privées



L'espace public (étatique) est géré par les services des domaines. Étant donné que l'État n'est plus en mesure de prendre en charge la production de logements, il a confié cette mission à d'autres organismes : l'Entreprise algérienne de Promotion du Logement Familial (EPLF), l'Office Public de Gestion Immobilière (OPGI) et les promoteurs privés. Ces derniers achètent des terres domaniales pour réaliser des programmes d'habitats collectifs destinés essentiellement à la location. Les prix des terres vendues par les domaines à ces organismes (OPGI, EPLF, promoteurs privés...) sont fixés par la loi de l'offre et de la demande (tableau 6). Ils diffèrent d'un endroit à l'autre (entre le centre ville et les zones périphériques...).

Tableau 6 : Les prix du mètre carré dans la ville de Skikda (en Dinar algérien)

Année	2001 - 2004
Zone à haute valeur urbaine*	8 000 DA
Centre ville	1 500 - 6 000 DA
Zone périphérique	500 - 2 000 DA

Source : Direction des domaines de la willaya de Skikda

**Ce sont des terrains situés au centre ville et précisément dans des quartiers commerciaux ou bordant les voies principales de la ville.*

La difficulté pour la population pauvre d'obtenir un lot de terrain et un permis de construire a conduit, d'une manière très significative, au développement de certaines pratiques illégales qui se voient dans les habitations informelles. Les terres occupées relèvent souvent du domaine public. C'est un moyen de mettre l'État devant le fait accompli et d'affronter sa politique gestionnaire considérée comme incapable de faire face aux besoins de la population locale.

Le bidonville de Boulkeroua (photos 2 et 3) est situé dans la périphérie Ouest de la ville de Skikda. Il s'étend sur une superficie de 17 ha et abrite 1 744 ménages. Le site est complètement démuní d'équipements, d'infrastructures routières, de réseaux techniques (eau, gaz, électricité...) et surtout d'hygiène. La population qui le compose est majoritairement originaire des zones rurales avoisinantes, suite à un grand mouvement d'exode rural vers la ville pour des raisons d'emploi. Elle occupe les lieux depuis plus de dix ans. Les tensions sociales à l'intérieur du bidonville sont préoccupantes. Le bidonville de Boulkeroua est l'un des sites où la délinquance est particulièrement forte.

**Photos 2 et 3 : Le bidonville de Boulkeroua :
le site est complètement démuní d'hygiène de vie.**



H. Nemouchi, août 2005



H. Nemouchi, août 2005

Spatialement le bidonville de Boulkeroua est mal intégré dans le tissu urbain et n'obéit à aucune mesure urbanistique légale. C'est un espace qui peut évoluer selon deux scénarios différents :

- * améliorer les conditions de vie du bidonville en le rasant et en le remplaçant par des structures urbaines planifiées, tout en gardant la propriété publique des terres ;
- * légaliser l'occupation du sol pour la population de ce bidonville en attribuant des titres de propriété privée des terres sur lesquelles les habitants auront la permission de construire à titre privé.

Cela dépendra de la manière dont le foncier sera géré et de l'espace qu'on veut produire à travers telle ou telle politique foncière (décision de centraliser ou de libérer le marché foncier).

Concernant l'espace privé, il illustre concrètement les manques de la planification et de l'aménagement urbain dans la ville (photos 4 et 5). Composé de maisons individuelles, cet espace privé est construit d'une manière anarchique. Sa réalisation est sans aucune conception d'ensemble. La disposition des habitations est sans logique ou cohérence urbaine, conséquence de l'attribution arbitraire voire opportuniste des lots de terrain. L'acquisition du foncier urbain dans cet espace a souvent des origines différentes : régularisation au profit d'un ex-occupant illégal, vente d'un héritage familial, cession d'un terrain communal, vente par l'intermédiaire d'une promotion immobilière ou même une revente de particulier à particulier... etc. Ces différentes manières d'appropriation produisent un parcellaire hétérogène du fait de l'inégale superficie des îlots ainsi que du prix du mètre carré², sans oublier le mélange de différentes classes sociales auxquelles appartiennent les occupants des espaces concernés. La diversité des voies d'offre du foncier suscite la diversité sociale des acquéreurs.

Photos 4 et 5 : Habitat individuel.



H. Nemouchi Août 2005



H. Nemouchi Août 2005

➤ *L'espace rural*

Cette partie de l'article s'appuie sur les informations recueillies lors d'un travail de terrain (mars-avril-mai 2006), mené dans le cadre de la réalisation d'une thèse de doctorat des universités au CRESO³ à l'Université de Caen (Nemouchi, 2009). L'objectif était d'abord l'identification de l'ensemble des acteurs qui agissent sur le foncier agricole (déterminer les différents types de propriétés : privées, publiques, etc.), ensuite la définition de leurs modes d'exploitation et de gestion du bien foncier (faire-valoir direct ou indirect, mode successoral dans les systèmes d'héritages, etc.) pour arriver enfin à établir un inventaire des divers problèmes qui touchent le foncier agricole à travers les pratiques sociales entreprises.

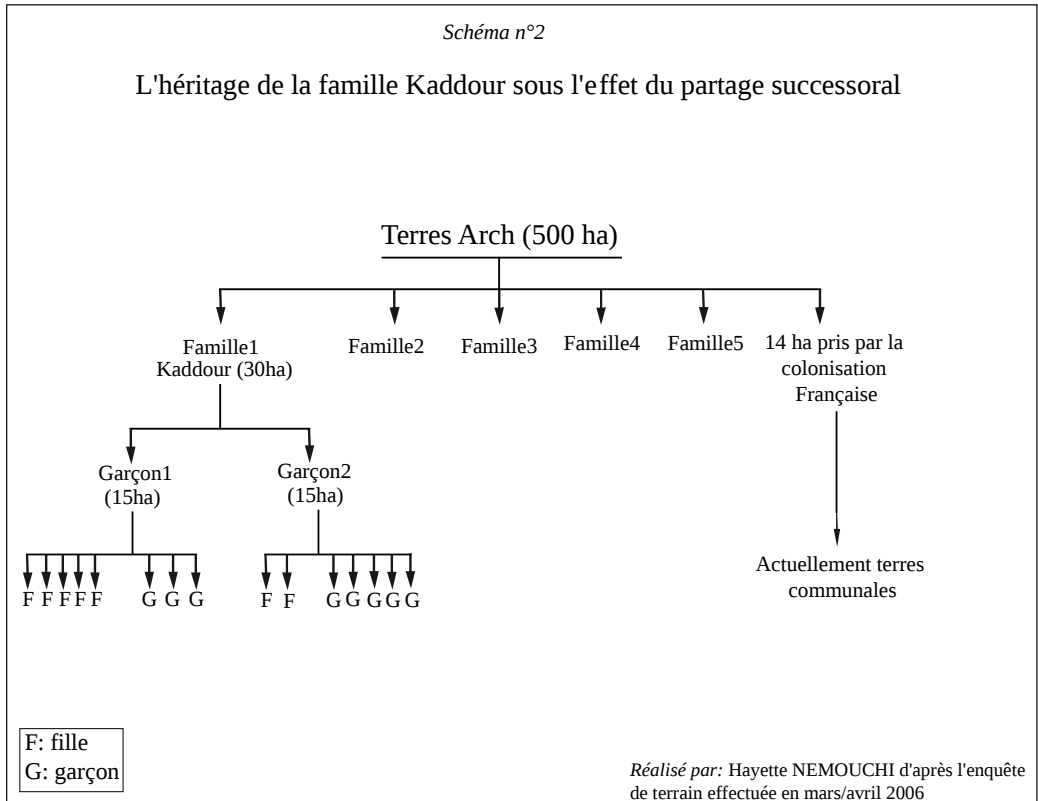
L'espace d'enquête a été délimité en suivant une logique qui permet de représenter à la fois une diversité juridique de la propriété (privée, publique, privé de l'État), une diversité spatiale topographiquement parlant (vallée, versant, colline) et enfin une diversité de pratiques culturelles (céréaliculture, maraîchage, arboriculture, jachère...). L'enquête a porté sur 153 exploitations (tous secteurs confondus).

La diversité des statuts juridiques de la terre nous a permis de recenser une grande diversité des problèmes fonciers. Nous prenons ici l'exemple de deux secteurs : *le privé et le privé de l'État*. Ces secteurs détiennent les terres les plus fertiles de la commune et emploient le plus grand nombre de main d'œuvre. Les enjeux de rapports à la terre sont donc pertinents au niveau de ces deux secteurs.

a] Le secteur privé

La propriété privée reste nettement dominante dans la commune de Salah Bouchaour. Elle représente 45 % du nombre total des exploitations agricoles déclarées de la commune et s'étend sur 2 897 ha, soit 36 % de la Surface Agricole Utile (Selon la Direction des Services Agricoles de la wilaya de Skikda, la SAU de Salah Bouchaour est estimé en 2003 à 7 900 ha). On y cultive essentiellement des cultures annuelles avec une prédominance de la céréaliculture et du maraîchage. Son mode d'usage varie entre le système de location et d'association, mais toutes ces terres sont exploitées dans l'indivision. Chaque membre de la famille héritière exploite une parcelle sans en être officiellement le propriétaire. Cette situation dure depuis deux ou trois générations. Le maintien de l'indivision a pour cause l'absence d'un acte de propriété écrit pour réaliser le partage officiel entre les héritiers. Le partage est donc verbal. Comme la famille algérienne est nombreuse

la conséquence est un partage successoral multiple (schéma 2). Le parcellaire ainsi produit est caractérisé par une miniaturisation assez poussée (la superficie des parcelles issues du partage et cultivées par les héritiers est inférieure à 1 ha). Ces terres sont économiquement non viables. Elles assurent de moins en moins les besoins quotidiens de la famille. Cette situation pousse la majorité des propriétaires à cumuler d'autres parcelles de statut juridique différent (privé, communal, location, attribution dans le domaine privé de l'État). Les familles exercent aussi d'autres activités à côté de celle de l'agriculture. Les membres actifs de la famille sont salariés dans le tertiaire ou le travail indépendant (comme le commerce, la maçonnerie ou encore les entreprises de transport...).



b] Le secteur privé de l'État

Les terres de ce secteur sont propriété de l'État. Elles sont organisées en Exploitations Agricoles Collectives (EAC), Exploitations Agricoles Individuelles (EAI) et Attribution Individuelles (AI). Ces formes d'exploitations ont été créées en 1987 dans le cadre de la loi 87 /19 qui a décidé le partage des domaines agricoles socialistes. Les attributaires ont un simple droit de jouissance avec l'obligation de préserver la vocation agricole des terres attribuées. Ce secteur représente 55 % du nombre total des exploitations agricoles déclarées de la commune de Salah Bouchaour. Il s'étale sur 3 318 ha soit sur 42 % de la SAU de la commune en question. Les cultures dominantes dans ce secteur sont l'arboriculture et le maraîchage.

Concernant les EAC, le collectif qui bénéficie de ces exploitations (souvent supérieur à quatre exploitants agricoles) est obligé de maintenir l'indivision. Or l'enquête révèle une autre réalité : les EAC sont illégalement partagées, louées et parfois même vendues. Dans le cadre de la location, l'organisation est très particulière. Chaque membre du collectif (les attributaires des EAC) loue sa

quote-part à des agriculteurs sans terre ou à des commerçants convertis dans l'agriculture, chez lesquels ils travaillent comme ouvriers agricoles journaliers. Il arrive que le locataire soit un membre de la même EAC. La durée du bail est souvent très courte, au maximum deux ans. Généralement on loue sa quote-part pour une saison pendant laquelle le locataire pratique des cultures maraîchères, parfois imposées par l'attributaire. Ce dernier récupère sa quote-part la saison suivante pour y cultiver une culture annuelle (des céréales par exemple). Cette manière de mettre en valeur les EAC développe dans la région une spéculation culturale sans précédent. Les exploitants préfèrent mettre en place des cultures qui ne demandent pas beaucoup de dépenses mais rapportent assez.

Dans le domaine privé de l'État, certaines AI relèvent du domaine communal. L'accès à ce bien foncier a été instauré en 1966 dans le cadre de la loi de la mise en valeur des terres communales, contre une redevance pour les droits d'exploitation au profit de la commune. Les bénéficiaires possèdent un arrêté d'attribution délivré par la direction des Services Agricoles. C'est une propriété étatique exploitée à titre privé. Les lots de terrain sont souvent limitrophes des terres *melk* (privées) dont les propriétaires envisagent souvent l'agrandissement du domaine familial. La mise en valeur des terres communales est une option pour réaliser cet objectif. Les limites de la propriété *melk* sont donc souvent déplacées par rapport à leur emplacement réel, par le biais du défrichement. Cette opération est souvent non déclarée. Un nombre important d'agriculteurs exploitent les terres communales sans avoir un titre d'attribution d'un droit d'exploitation. Aucune redevance n'est payée à la commune et aucun contrôle officiel n'est effectué. Ces terres sont aussi louées et même vendues comme des propriétés privées. Il suffit d'avoir une attestation rédigée par un agent de la mairie et confirmée par deux témoins, pour pouvoir réaliser la transaction. Les bénéficiaires s'approprient les parcelles sans avoir un titre de propriété officiel et spéculent sur la valeur de ces biens communaux. Quel est le rôle de l'administration dans ce cas de figure ? Joue-t-elle le rôle de gestionnaire, de contrôleur ou de tuteur ? À première vue, l'État marque une certaine absence dans ce genre de situations.

Conclusion

La question foncière a toujours été une question sensible sur laquelle peuvent intervenir les politiques publiques. Aujourd'hui les interrogations portées sur le foncier renvoient à des dimensions politiques, à la fois économiques, de citoyenneté, de production et d'équité.

En Algérie, le foncier constitue l'un des dossiers les plus lourds et les plus complexes. L'enchevêtrement des législations, l'ouverture des dispositifs de prise en charge à de multiples appétits et la multiplicité des acteurs concernés donnent une situation des plus confuses. Le contrôle des droits d'accès à la terre et la maîtrise foncière n'ont pas toujours été intégrés dans une politique de développement bien définie. Cette situation a eu pour conséquences : la spéculation foncière, les détournements d'usage des sols et les abus de pouvoirs, l'extension du clientélisme, l'incompatibilité entre les espaces conçus et les espaces vécus et les inégalités sociales.

La terre devient un facteur de production marchand et un outil de spéculation. Un processus développé, essentiellement, dans l'informel. Beaucoup d'acteurs sont impliqués : les propriétaires privés, les exploitants du domaine privé de l'État, les exploitants des terres communales, les locataires et les agents des différents services administratifs.

En Algérie, la préservation des terres agricoles contre l'extension urbaine est une politique difficile à conduire. Selon un bilan établi en 1995 par le ministère de l'Agriculture, 200 000 ha ont été affectés aux programmes d'urbanisation dans cette même année. La confrontation entre les textes juridiques relève une contradiction entre les lois ; celles qui proclament la préservation des terres agricoles du phénomène de l'urbanisme et celles qui autorisent l'urbanisation sous prétexte de l'utilité publique. Un tel dysfonctionnement de l'outil institutionnel aura comme conséquences : des actions informelles de l'utilisation de l'espace, certains abus de droits, une urbanisation anarchique et donc un espace détourné complètement de sa propre fonction (agricole).

Dans l'Algérie rurale, les réformes ne peuvent avoir de sens que dans la mesure où l'ensemble des composantes du milieu environnant sont équilibrées. Cette recommandation peut éviter certains problèmes tel que l'abandon de la terre, son détournement à des fins autres qu'agricoles, la faiblesse de l'investissement et la sous-location. Ces situations compliquées sont dues essentiellement à l'absence de liens forts codifiés entre l'homme et la terre. Il est donc recommandé de se concerter avec les agriculteurs avant de prendre n'importe quelle mesure. La population agricole doit participer, à tous les niveaux, à la définition des orientations, à la prise de décisions et à l'action.

Il faut dire que les actions sur le foncier n'émanent pas toutes du local, les échelles régionales et nationales interviennent également, mais, selon des emboîtements variables d'une procédure à l'autre. Les cartes étant aujourd'hui remises à plat en Algérie, la crise liée au foncier « *Peut déboucher sur l'élaboration d'un nouveau projet de société, qui parte des populations telles qu'elles sont, qui prenne en compte les spécificités fondant l'épaisseur algérienne, qui valorise le travail des hommes, le savoir-faire local, les potentialités humaines. Il y a là les fondements d'un renouveau du pays.* » (Côte M, 1996, p 242).

Références

ANAT (Agence Nationale d'Aménagement du Territoire) (Alger). (1998). *SNAT 2000 : orientations et actions prioritaires*. Alger : ANAT.

Bedrani S., Bouaita A. (2003). Le foncier agricole périurbain en Algérie. In Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 195-211.

Bendjelid A., Brulé J.-C. (2004). *Aménageurs et aménagés en Algérie*. Paris : l'Harmattan.

Brulé J.-C. (2004). De la construction du territoire aux territoires en question. In Bendjelid A., Brulé J.-C. *Aménageurs et aménagés en Algérie*. Paris : l'Harmattan, p. 15-29.

Brulé J.-C., Fontaine J. (eds), (1990). *L'Algérie : volontarisme étatique et aménagement du territoire*, Alger, O.P.U.

Côte M. (1996). *L'Algérie espace et société*. Paris : Masson-Armand Colin. 253 p.

Croix N. (1998). La terre entre terroir et territoire. Mutations foncières et organisations des campagnes armoricaines méridionales (1968-1998). *Ruralia*, n°3. <http://ruralia.revues.org/document70.html>

Direction de l'Urbanisme et de la Construction (Algérie). (2001). Plan directeur d'aménagement urbain intercommunal de la ville de Skikda.

Hassini N. et al. (2001). La ville de Skikda : le problème de l'extension urbaine et le développement futur de la ville. Mémoire de fin d'études : Université de Constantine.

Nemouchi H. (2004). La question du foncier agricole en Algérie, exemple de la commune de Salah Bouchaour (nord-est algérien). Mémoire de DEA : Université de Caen.

Nemouchi H. (2009). La question du foncier agricole en Algérie : pratiques foncières/pratiques sociales. Le cas de Salah Bouchaour (nord-est algérien). Thèse de Doctorat : Université de Caen.

Notes

¹ Wilaya : c'est l'équivalent du département en France

² Confirmé par un responsable à la Direction de la conservation foncière de la wilaya de Skikda lors d'un entretien effectué en Août 2005.

³ Centre de Recherche sur les Espaces et les Sociétés

Politiques de planification et logiques des acteurs locaux dans le contexte de périurbanisation du sud-est d'Athènes

Sofia Nikolaïdou

Université Technique Nationale d'Athènes, Grèce

Résumé. La périurbanisation de la plaine de Messoghia au cours des dernières décennies est un phénomène qui s'est récemment accéléré par la modernisation des réseaux rapides de communication mis en place à l'échelle métropolitaine d'Athènes. Ce processus de fort accroissement démographique des villes périphériques se traduit par la diffusion de l'habitat individuel en milieu rural et de vastes zones d'activité le long des axes routiers. Les instruments de planification semblent inopérants en matière d'anticipation et de régulation de l'urbanisation incontrôlée de la région. La question des conflits, en matière d'usage de l'espace, de protection des espaces agricoles ainsi que de maîtrise du foncier, relève de l'efficacité du cadre institutionnel ainsi que des stratégies des acteurs locaux qui déterminent les usages du sol.

Mots-clés. Périurbanisation – métropoles - spéculation foncière - logiques d'acteurs - aménagement et planification territoriale – Grèce

Planning policies and approaches of local stakeholders in the context of the periurbanisation of south-east Athens

Abstract. The periurbanisation in the plain of Messoghia, a rural region on the eastern outskirts of the greater metropolitan area of Athens is an emerging process stimulated by the recent development of modern transport networks. This spatial change involves rapid demographic increase resulting in the extension of residential areas, the arrival of tertiary activities, the relocation of industries and ongoing development of large infrastructure. Moreover, the weaknesses of the spatial planning policy and regulatory control combined with fragmented local government seem to have a limited capacity for anticipating the negative effects of uncontrolled urbanisation.

Keywords. Periurbanisation processes – metropolis – territorial planning - land speculation - spatial planning policy - Greece

I – Introduction

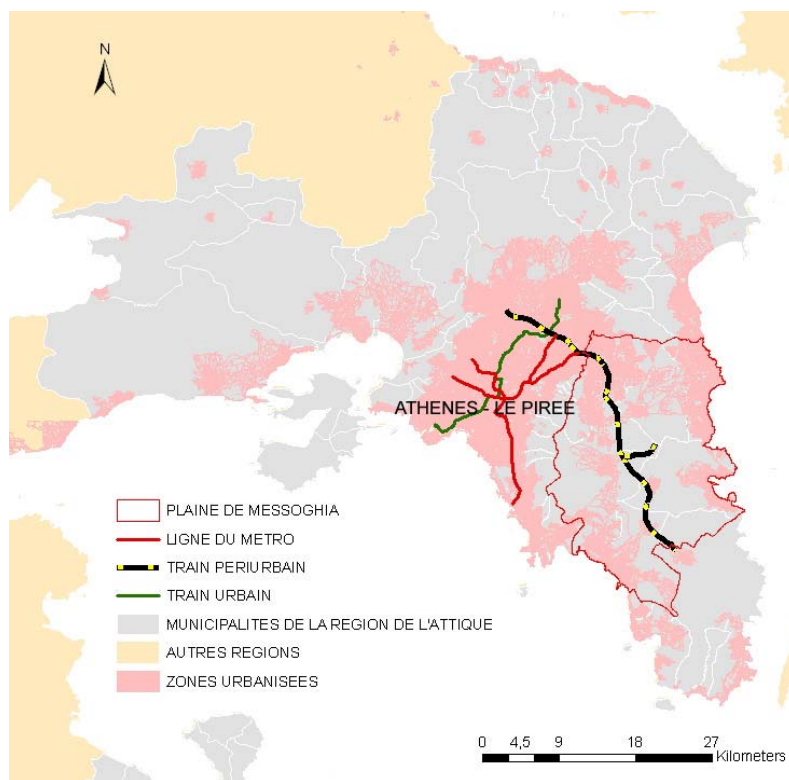
L'espace périurbain grec est fortement marqué par la période de forte urbanisation des années soixante, caractérisée par une expansion rapide des villes et l'explosion du tourisme, principalement sur le littoral. Cette concentration urbaine a principalement affecté les deux villes-ports du pays, celles d'Athènes-le Pirée et de Thessalonique. Le développement des usages urbains du sol en milieu rural (résidences, tourisme, loisirs) et les défaillances des politiques de planification spatiale ont contribué à la construction d'un espace périurbain assez spontané et consommateur des espaces agricoles. L'usage agricole de la terre n'est pas protégé par des politiques appropriées agricoles ou agri-urbaines et les terrains agricoles sont indirectement affectés par des politiques urbaines qui concernent le permis de construire (par exemple la taille minimale des parcelles constructibles en milieu rural périurbain).

L'objectif de cette étude vise à explorer le processus de périurbanisation dans la plaine de Messoghia (la Mesogée), une aire périurbaine littorale au sud-est de la ville d'Athènes, en passant par l'explication des politiques d'aménagement et de protection de l'environnement

ainsi que du rôle des jeux d'acteurs locaux. La plaine de Messoghia comprend 13 municipalités¹ et couvre environ 47 700 ha (carte 1). L'implication des municipalités dans les projets de territoire, la place de l'agriculture et sa durabilité, ainsi que les intérêts des acteurs privés face à la pression de l'urbanisation sont quelques éléments caractérisant la dynamique périurbaine de cette zone.

Cet article reprend de manière synthétique les principaux résultats de l'étude menée dans le cadre du Réseau d'échange sur la question foncière en Méditerranée (FONCIMED)². Le travail présenté est issu de la recherche menée dans le cadre de la thèse de doctorat³, s'appuyant aussi sur des études antérieures de l'auteur⁴.

Carte 1 : Localisation du périmètre d'étude



Source : Auteur

II – Le contexte de périurbanisation de la plaine de Messoghia : Un fort recul des espaces agricoles et naturels

L'espace périurbain d'Athènes est fortement marqué par la période d'urbanisation intensive des années 1960, pendant laquelle on a observé une expansion prononcée de l'agglomération ainsi que l'expansion de la villégiature sur le littoral. En outre, le ralentissement des rythmes de croissance explosifs du centre athénien depuis les trente dernières décennies est lié au renforcement de sa périphérie métropolitaine, y compris le périmètre de la zone d'étude.

Dans le contexte de périurbanisation, la plaine connaît une urbanisation rapide très fortement marquée par la croissance urbaine, l'explosion démographique et l'extension anarchique des villes périphériques (sa population a été multipliée par 2,7 en trente ans).

Plus précisément, la plaine de Messoghia subit une double pression urbaine. D'une part, il s'agit de l'expansion des usages urbains vers la périphérie à un rythme accéléré depuis les deux dernières décennies, favorisée par les facilités qu'offrent les infrastructures de transport récemment mises en place (le nouvel aéroport international en 2001, l'autoroute régionale d'Attique - Attiki Odos, le train périurbain et l'extension des lignes du métro, les infrastructures des Jeux Olympiques - J.O. en 2004). D'autre part, il s'agit de l'étalement urbain du littoral en tant que zone de loisirs et de résidences secondaires dont beaucoup sont progressivement reconverties en résidences principales. Dans ce cadre, la décentralisation des emplois est accompagnée par des flux rapides de main-d'œuvre et d'une migration de population issue plutôt des classes moyenne et aisées à la recherche d'un meilleur cadre de vie en « espace vert et ouvert ».

Le double contexte de périurbanisation et de « littoralisation » s'explique par l'implantation continue des activités économiques (centres commerciaux, loisirs, centres de logistique, grandes sociétés privées) le long des axes routiers ou dans des zones aménagées, ainsi que par la diffusion incontrôlée des résidences principales ou secondaires (souvent édifiées illégalement) en dehors des espaces déjà urbanisés. Ce processus constitue une grande menace pour les espaces agricoles et naturels de la plaine qui se fragilisent. Au cours des trente dernières années, 6 000 ha de terres agricoles et sylvopastorales ont changé d'usage (surtout intégrés dans les plans d'urbanisme), dont plus de 1 600 ha de terres anciennement vouées à la viticulture et l'oléiculture ont été défrichés pour l'implantation du nouvel aéroport et de toutes les installations supplémentaires.

Abandonnés au capitalisme immobilier favorisé par le processus d'urbanisation, l'espace rural et les espaces agricoles et ouverts ne sont pas suffisamment protégés par des politiques appropriées agricoles ou agri urbaines de long terme. Bien au contraire, ils sont gravement affectés par des politiques d'aménagement urbain ou par une urbanisation sauvage.

III – L'intégration de la plaine de Messoghia dans le cadre juridique d'aménagement du territoire

Les défaillances des politiques du dernier siècle en matière de planification au niveau national et la réforme récente du cadre institutionnel concernant la politique de planification stratégique d'aménagement ont marqué l'image actuelle du paysage rural de Messoghia. Malgré les réformes successives du cadre institutionnel, la politique concernant la planification stratégique d'aménagement n'a débuté qu'à la toute fin des années 1990 (Loi relative à l'Aménagement du territoire et au développement durable⁵), alors que le « Plan National de l'Aménagement du Territoire » est entré en vigueur en Février 2008⁶. Cette institutionnalisation des grands axes d'aménagement du territoire national démontre qu'en matière de progression institutionnelle les procédures sont très tardives.

Les politiques territoriales qui concernent la région de Messoghia comprennent des projets à l'échelon métropolitain, local et urbain. Toutefois, elles ne répondent pas aux vrais besoins locaux lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre plus élargi, incluant les priorités d'aménagement au niveau régional (Attique) dans le contexte de la planification métropolitaine d'Athènes.

Plus précisément, nous examinons dans ce qui suit le cadre réglementaire et organisationnel concernant la stratégie de développement territorial de la région métropolitaine d'Athènes en rapport avec les usages du sol à Messoghia. Les documents étudiés ont été choisis en fonction de l'intérêt qu'ils présentent pour comprendre les choix des politiques et leur traduction graphique.

1. Les échelles de planification territoriale

La planification spatiale en Grèce se fait sommairement à trois échelles territoriales, comme c'est le cas aussi dans notre zone d'étude. En résumé, on peut hiérarchiser les instruments actuels de la planification, de l'aménagement, de l'urbanisme et du développement territorial, en distinguant les échelles ci dessous.

L'échelle nationale, où on doit faire la distinction entre planification générale d'orientation (ex. le Schéma National d'Aménagement du Territoire) et planification sectorielle (comprenant les différents schémas sectoriels d'aménagement par ex. du tourisme ou de l'industrie).

L'échelle régionale (régions, agglomérations, intercommunalités), comprenant notamment la planification d'orientation comme les schémas régionaux ou les plans régulateurs d'aménagement et d'urbanisme des aires métropolitaines (ex. celui d'Athènes). Les départements élaborent des schémas réglementaires à l'échelle de plusieurs communes, tels que les zones de contrôle du bâti ou les zones à vocation touristique ou industrielle.

L'échelle locale et urbaine (municipalité et/ou tissu urbain) comprenant les plans généraux d'urbanisme (GPS) à l'échelle municipale-communale, qui sont des plans d'aménagement de petite échelle ainsi que d'autres projets urbains (ex. zones à urbaniser, plans de régénération urbaine, zones urbaines défavorisées, etc.).

Le cadre institutionnel qui régit les usages du sol de la plaine de Messoghia comprend donc en somme 3 niveaux (voir carte 2 et figure 1) :

a). Le Plan Régulateur pour la région métropolitaine d'Athènes [RSA, Athens Master Plan] exprime une vision stratégique du territoire, donne des orientations d'aménagement ainsi que des directives pour l'affectation du sol et les besoins futurs à l'échelle de la région métropolitaine d'Athènes (Loi 1515/85, modifiée en 1991 et en 1999 afin de pouvoir intégrer les infrastructures de l'Aéroport et des J.O).

b). La Zone de Contrôle du Bâti [ZOE, Land Development Control Zone] constitue un outil relativement spécifique élaboré à l'échelle intercommunale de la plaine de Messoghia (13 municipalités) concernant l'aménagement des usages du sol en milieu rural⁷. Ce type de zonage est évidemment établi en fonction de ce qui existe déjà (zones urbanisées, plans d'urbanisme) mais aussi en tenant compte des évolutions futures et des agencements du territoire souhaités par les collectivités locales (espaces protégés, zone de développement).

Le terrain est découpé en trois types de zones principales :

- ❑ zones de protection des espaces ouverts - naturels et non urbanisés, des terres agricoles, des lieux archéologiques / historiques ;
- ❑ zones d'urbanisation qui comprennent les régions sous pression (zones d'urbanisation future), qui seront destinées aux résidences principales ainsi qu'à celles des régions côtières ;
- ❑ zones d'activités et d'établissements qui vont servir à l'accueil des activités des secteurs secondaire et tertiaire (par exemple les zones qui sont proches de l'aéroport).

Dans notre zone d'étude, où l'urbanisation et la spéculation foncière sont intenses, l'élaboration de ce type de zonage est faite dans le but de limiter l'ouverture des terrains à l'urbanisation, maîtriser la spéculation et réguler le marché foncier à partir des règles de construction. Il opère une distinction entre espaces à protéger afin de mettre en valeur le paysage, l'environnement et le patrimoine :

- Les zones de protection absolue (6 775 ha) qui comprennent les forêts, un certain nombre de sites archéologiques et des parties de la zone côtière non construite ;

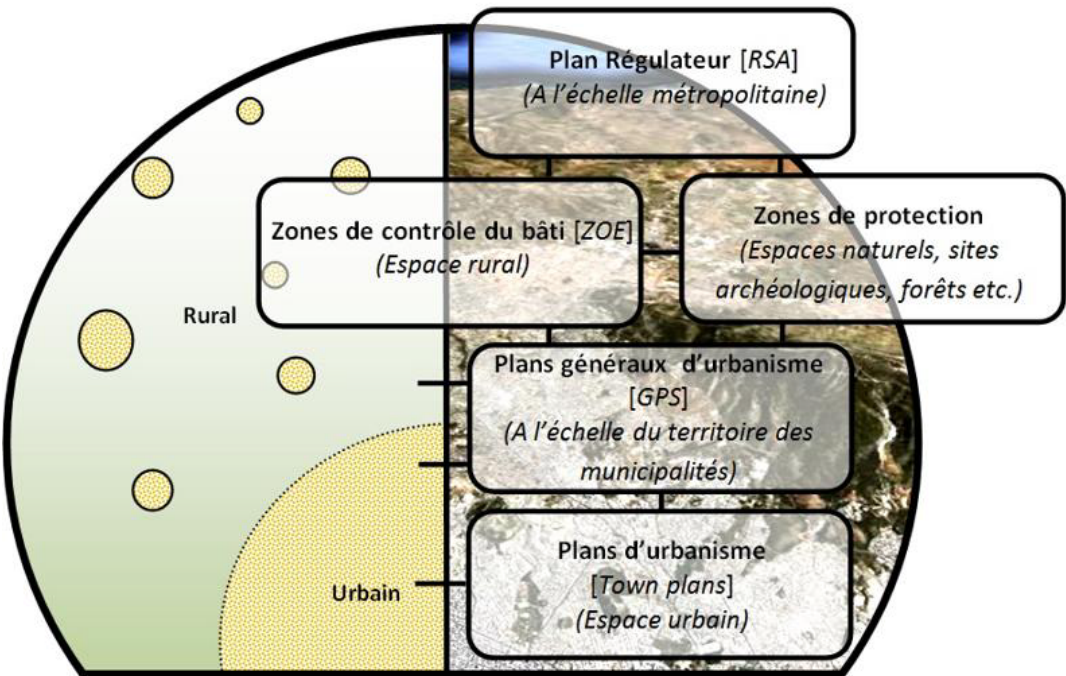
- Les zones de protection moyenne, dont les espaces verts (18 536 ha), les sites archéologiques de protection moyenne (3 598 ha) et le Parc zoologique de l'Attique (Attiko Parko, 3 232 ha) qui se situe dans la région du site archéologique de Vavrona, avec une limitation stricte en matière de modes d'occupations du sol et de règles de constructibilité ;
- Les zones pour la préservation du secteur agricole. Il s'agit d'abord des zones agricoles (6 222 ha) déjà en partie mitées, où les habitations sont autorisées et ne doivent pas forcément servir à des fins agricoles. Ensuite, il s'agit des zones d'aide spéciale aux exploitations et aux cultures traditionnelles et biologiques (vignes, 1 830 ha) d'une valeur productive de grande importance. L'activité viti-vinicole y est obligatoire et les autorisations de construction sont réservées uniquement aux caves et à l'habitation individuelle liée directement aux cultures (voir Carte 2, ORSA, 1997; FEK, 2003)

Néanmoins, il est à noter que malgré certaines restrictions générales concernant la constructibilité⁸ les nombreuses dérogations assurent à la réglementation une certaine souplesse.

c]. Les Plans Généraux d'Urbanisme [GPS] sont établis au niveau local et doivent couvrir la totalité du territoire municipal⁹. Ils découpent le terrain en zones selon leurs caractéristiques : zone d'habitat, zone d'activité (industrielle, commerciale ou artisanale), espaces agricoles, naturels, etc. Le périmètre ainsi défini contient un règlement d'utilisation des sols combiné à un document stratégique de long terme (15 ans) préfigurant une programmation de l'aménagement pour l'ensemble du territoire. Les réglementations de ces plans doivent être cohérentes avec les orientations d'aménagement de grande échelle (Plan Régulateur, schémas régionaux). On pourrait voir un équivalent en France dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT - ancien Schéma Directeur). Ensuite, les Plans d'urbanisme [*poleodomiki meleti*], dont l'échelle de référence est la zone urbaine (ville, quartier), sont des plans détaillés qui fixent la destination des sols à la parcelle (secteurs urbanisés, limites de construction, fonctions urbaines, espaces verts, etc.) selon les orientations générales d'aménagement énoncées dans les GPS.

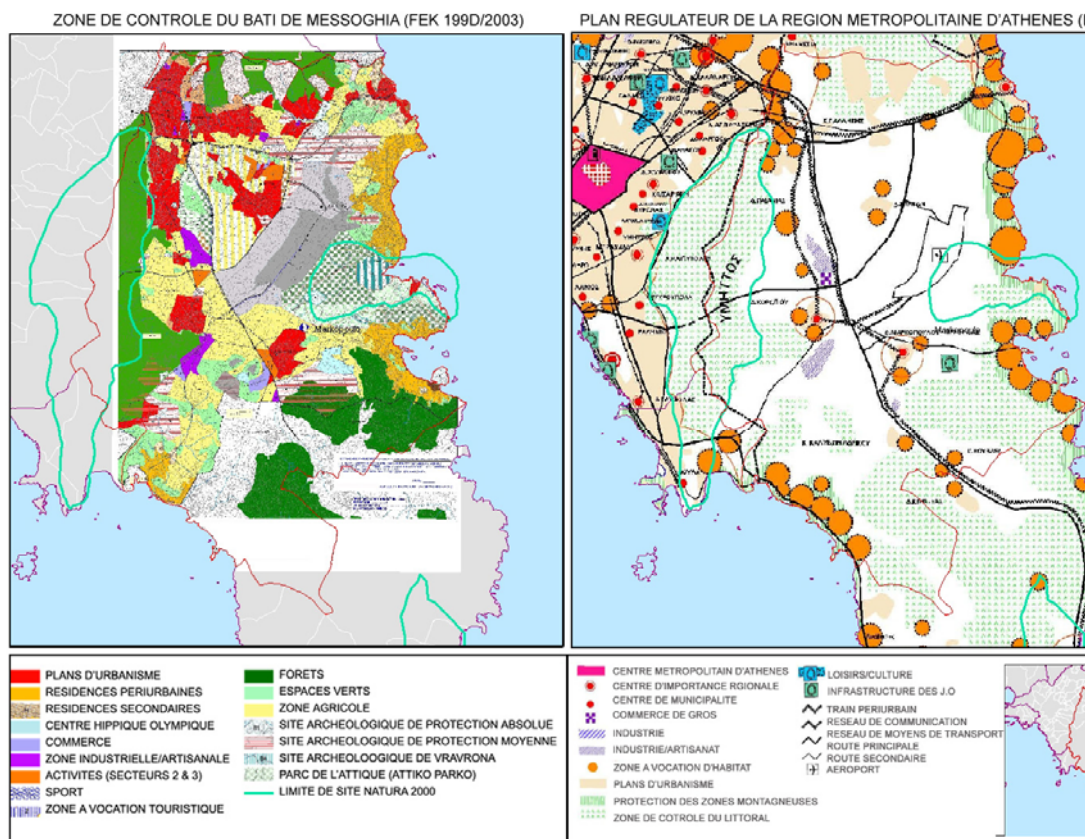
En conclusion, malgré son dynamisme démographique (151 766 habitants en 2001), la plaine de Messoghia ne s'est pas développée comme une région-centre puissante et autonome. Ainsi, son intégration territoriale dans la région d'Athènes entraîne des inconvénients ainsi que des avantages (Karka, 2001). Le manque d'autonomie est contrebalancé par la politique innovatrice de planification d'Athènes, comme le Plan Régulateur pour la région d'Athènes (Athens Master Plan), qui s'engage dans une stratégie de renforcement des infrastructures métropolitaines. La mise en place des grands projets d'amplitude nationale et régionale au sein de la plaine (aéroport, grands axes de communication, infrastructure des Jeux Olympiques) a encouragé l'implantation de nombreuses activités du secteur tertiaire. En effet, face aux pressions de l'urbanisation, la préservation de l'agriculture périurbaine et des espaces naturels ouverts semble constituer un objectif secondaire.

Figure 1 : Cadre réglementaire en matière d'aménagement du territoire (plaine de Messoghia, Attique)



Source : Auteur

Carte 2 : La planification des usages du sol de la plaine de Messoghia



Source : Zone de contrôle du bâti, 2003, Plan régulateur d'Athènes, 1985

2. La défaillance de la réglementation générale

Pour comprendre l'amplitude de l'expansion anarchique des constructions en milieu rural, il est essentiel d'aborder rapidement une singularité législative qui régit la gestion de l'espace rural en Grèce : en l'absence de tout document d'urbanisme, le règlement national d'urbanisme permet de délivrer des permis de construire en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune sous condition que la superficie minimale des terrains soit de 0,4 ha. De cette façon, chaque parcelle actuellement agricole (qui ne fait pas partie d'une zone à vocation agricole ou préservée) peut être conçue comme un terrain potentiellement constructible créant ainsi une plus-value à la vente. Cette particularité s'est traduite par l'autorisation en milieu rural de presque tous les types d'usages (logements, commerce, services, industrie), tout en suivant certaines restrictions applicables au terrain (hauteurs permises, surface constructible, division des parcelles, etc.). En effet, le morcellement excessif des propriétés agricoles par lots en vue de les construire, souvent en l'absence de documents d'urbanisme, et la construction illégale au-delà des limites de construction et des normes d'urbanisme sont quelques caractéristiques principales des pratiques foncières locales exercées aussi sur notre terrain d'étude.

3. Le cadastre national : une procédure inachevée

L'opération de cadastre du territoire national, amorcée depuis 1995 avec l'aide de l'Etat et de Fonds européens, reste toujours inachevée. Les enregistrements se font au niveau municipal et ont comme but l'enregistrement sur une base numérique de toutes les actions qui déterminent les droits juridiques des biens immobiliers (selon les enregistrements du service des Hypothèques, les données sur les propriétés ont été saisies par le nom du titulaire).

Actuellement, le cadastre compte 756 100 ha enregistrés (317 municipalités et communes, soit environ 6% de la surface totale nationale). On estime que jusqu'à la fin de 2011 il y aura 310 000 ha de plus enregistrés (près de 8% de la totale surface nationale). En ce qui concerne notre terrain d'étude, parmi les 13 municipalités de la plaine de Messoghia, la plupart (9 municipalités) sont en cours de réalisation du cadastre¹⁰.

En somme, les lacunes cadastrales (le cadastre national, le registre viticole et oléicole sont inachevés) rendent difficile la régulation foncière et la planification reste inopérante face à l'amplitude de la pression foncière. L'accomplissement du cadastre constitue donc une nécessité dans la mesure où il facilite la gestion des projets d'aménagement du territoire en fournissant des outils cartographiques performants et en permettant l'accès aux informations au niveau des parcelles.

IV – Jeux d'acteurs impliqués dans le processus de planification

1. Le rôle limité des municipalités

L'Etat grec reste assez centralisé au niveau des compétences, du pouvoir et des ressources. En ce qui concerne le système de décentralisation, bien qu'il ait été consolidé par la constitution de 1975, les collectivités locales en Grèce n'ont jamais réussi à obtenir une forte part de pouvoir au niveau tant de l'administration que de la planification. Les années 1990 marquent le début d'un effort de réforme du système de décentralisation territoriale (région : représentante du gouvernement, départements et municipalités : collectivités locales) à travers la création en 1999 des nouvelles autorités locales (qui sont issues de la fusion des anciennes communes¹¹) et fonctionnelles (établissements publics).

Cependant, l'administration locale n'est pas autonome en matière de ressources financières et de fiscalité et demeure dépendante des subventions gouvernementales et européennes (Petrakos, 2004). Cette réforme reste inachevée et dépourvue d'une articulation cohérente entre la gouvernance et la répartition des compétences aux différents niveaux d'échelles territoriales, du local au national. Par conséquent, les politiques d'aménagement du territoire et les politiques nationales sectorielles sont souvent en rupture avec les dynamiques territoriales et les compétences des autorités locales.

Néanmoins, l'élaboration des GPS constitue la compétence la plus importante de l'administration locale car elle joue un rôle majeur pour l'aménagement du territoire et la protection des terres agricoles. Ces plans locaux permettent d'avoir une vision stratégique du territoire déterminant les zones à urbaniser ou les zones protégées (ex. : espaces naturels, sites archéologiques, agriculture, etc.) dans le cadre du développement durable. De plus, l'intégration dans ces démarches de planification de nouveaux modes de participation des élus et des citoyens aux affaires municipales (conseils des élus au niveau des quartiers ou des départements, assemblée locale, droit à l'information des citoyens locaux sur les nouveaux projets) s'avère très importante pour l'évaluation des politiques locales. Pourtant, la mise en œuvre incomplète de ces plans se traduit soit par le manque de documents d'urbanisme à l'échelle locale (2 sur 13 municipalités du périmètre d'étude ne sont pas dotées de Plans Généraux d'Urbanisme, et 3 sur 13 ont des plans d'urbanisme en révision) soit par l'inefficacité des réglementations. En outre, face à la pression immobilière, la stratégie des

collectivités locales favorise souvent l'expansion des zones d'habitat et des activités économiques au détriment des zones agricoles.

2. Les stratégies spéculatives des agriculteurs

L'agriculture perd de plus en plus de sa vigueur économique et les terres sont en forte régression au profit des zones constructibles et des activités du secteur tertiaire. Cette forte pression foncière est surtout due à la construction de l'aéroport et à la modernisation des réseaux de communication qui ont généré une spéculation foncière et immobilière.

Les effets des stratégies spéculatives sur le foncier agricole induisent un blocage : la terre reste « en attente » alors que les parcelles de petite taille sont les plus vulnérables à l'urbanisation. En outre, le morcellement des terres s'accroît et il est élevé par rapport au niveau national : dans la plaine, la surface moyenne par exploitation en 2001 était de 1,8 ha (contre 4,4 ha au niveau national) avec un taux de parcellisation de 4,5 parcelles/exploitation (6,2 au niveau national) et de 0,43 ha/parcelle (0,72 ha au niveau national). Dans ce contexte, les terres vouées à la viticulture et l'oléiculture et les terres agricoles en friche sont « dans l'attente de reconversion » ou mitées par les constructions spontanées (Nikolaïdou, 2006).

Par ailleurs, l'inefficacité des législations foncières et de protection des terres agricoles a eu un impact négatif sur l'activité agricole ainsi que sur les stratégies des agriculteurs. Les pressions sur le foncier sous la contrainte de l'urbanisation rendent l'avenir de l'agriculture incertain, mettant en péril la forte identité viti-vinicole de la plaine. En même temps, le marché de proximité de la ville constitue une grande opportunité pour la production viticole qui « résiste » sous une forme nouvelle accompagnée d'activités innovantes (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou 2007 ; Jouve et Napoléone, 2003).

3. Les capacités de résistance de la filière viti-vinicole

Malgré toutes les pressions de l'urbanisation qu'elle subit, la plaine de Messoghia reste une région traditionnellement viticole. La réputation viticole de la plaine est basée sur la production du vin « retsina » (vin résiné jouissant d'une appellation de tradition) et des vins locaux (sous la dénomination vin d'Attique, vin du pays de Messoghia). Tous sont des vins de table populaires, vendus en grande partie en vrac auprès des tavernes de la petite région et d'Athènes ainsi que sur place auprès d'une clientèle plus ou moins stable qui aime le goût de ce type de vin pas cher.

Parmi une trentaine d'unités vinicoles au sein de la plaine, on distingue deux types de caves. Il s'agit d'une part de caves professionnelles de petite et moyenne taille et de haut niveau de technicité ayant une stratégie de qualité (renouvellement des vignes, amélioration/valorisation des cépages locaux, culture biologique, rénovation des installations et mise en bouteille) et de diversification (caves visitables/dégustation sur place, vente directe, etc.). Ces unités professionnelles progressent ces dernières années en termes de volumes de production et de revenus grâce à leur démarche d'innovation/adaptation aux exigences des consommateurs avertis et à la promotion sur le marché du vin conditionné de qualité de l'image patrimoniale des vins locaux (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou, 2007 ; Nikolaïdou, 2006).

D'autre part, les petites caves traditionnelles (des pressoirs familiaux de statut informel) de la plaine de Messoghia sont caractérisées par la vente directe en vrac (tavernes, individus, autres caves, qualité médiocre), des installations souvent sans permis de construction ou de fonctionnement, la fragilité des structures non professionnelles. Ces unités peuvent survivre précairement grâce aux coûts restreints de production et de commercialisation (marché informel) ainsi qu'aux économies de proximité (main-d'œuvre non déclarée, clientèle stable et occasionnelle de la grande ville, réseaux atypiques d'écoulement) (Nikolaïdou, Jouve et Anthopoulou, 2007 ; Nikolaïdou, 2006).

4. Les intérêts des acteurs fonciers privés

Les enjeux sur les marchés fonciers de cette aire périurbaine, issus de l'augmentation des intérêts des acteurs fonciers privés, font monter les prix des terrains et engendrent des stratégies spéculatives au détriment des espaces naturels et agricoles. Le développement de l'habitat et des activités économiques (commerce, centres de logistique, industrie, loisirs) se traduit par une urbanisation intense des aires périurbaines (Jouve et Napoleone, 2003 ; Elloumi et Jouve, 2003). Les prix des terres diffèrent selon les différentes municipalités, leur statut (hors ou dans le plan d'urbanisme, plan d'usages du sol), leur proximité aux grandes infrastructures et l'environnement général de la région. Il existe évidemment une demande de constructions pour des activités économiques relativement élevée autour de l'aéroport. En ce qui concerne les résidences, on observe une extension et anarchique autour des villes existantes en milieu rural et sur le littoral.

Les intérêts privés sont renforcés par le statut juridique ambigu de certaines terres agricoles, ce qui a comme conséquence l'étalement des constructions dispersées dans le canevas périurbain. Ce phénomène a comme résultats le morcellement de la terre agricole, la spéculation foncière et le développement des activités au détriment des zones agricoles et forestières.

Conclusion : quels enjeux pour la planification territoriale ?

La période d'urbanisation intensive des années 1960 a été suivie par l'accroissement démographique des villes périphériques de la région métropolitaine d'Athènes au cours des deux dernières décennies. Dans ce contexte de périurbanisation, il existe une conflictualité accrue autour de la protection des espaces agricoles provenant du cadre institutionnel ainsi que des acteurs locaux qui déterminent les usages du sol. On pourrait faire une distinction entre les défaillances qui résultent d'une part de l'inefficacité des outils de planification et d'autre part de leur mise en œuvre incomplète.

En matière de planification, il existe une jurisprudence abondante. Cependant, les politiques qui visent à maintenir les espaces ouverts et agricoles de la région et à ralentir les effets de l'urbanisation sont essentiellement liées au droit d'aménagement urbain, reproduisant ainsi la jurisprudence relative à la taille minimale constructible des parcelles en dehors des parties actuellement urbanisées. Les défaillances des réglementations au niveau de la régulation foncière ou des politiques d'aménagement en combinaison avec l'absence de cadastre national et les microstructures foncières montrent que le marché semble avoir souvent le rôle décisif dans les stratégies des propriétaires de terres et la gestion du foncier.

Les faiblesses du cadre juridique se traduisent aussi par des problèmes relatifs à la mise en œuvre de la réglementation par les acteurs locaux (plans d'occupation du sol, plans généraux d'urbanisme, cadastre) et le faible niveau de décentralisation administrative. A ce jour, l'Etat joue donc un rôle important dans la planification bien que les compétences des collectivités locales se recomposent (Giannakourou, 1999). D'ailleurs, le processus de décentralisation se heurte à la fragilité des finances municipales (peu de ressources, pas d'autonomie fiscale) ainsi qu'à la multiplication du nombre d'acteurs et d'administrations, avec des responsabilités variées, impliqués dans la gestion et la planification locale.

L'aménagement du territoire et la planification urbaine ne souffrent pas seulement de problème d'articulation entre les niveaux décisionnels. En effet, les infractions ou l'assouplissement de règles d'urbanisme et l'affaiblissement du soutien de l'agriculture périurbaine mettent en question les perspectives de l'espace rural de la plaine de Messoghia, qui est confronté aux multiples pressions urbaines qui s'y exercent. L'étalement des résidences (souvent illégalement construites) et des activités économiques en milieu rural et

agricole manifeste l'insuffisance des politiques rurales ou agri-urbaines et le laisser-faire de l'Etat.

En somme, le manque de documents d'urbanisme ou le non-respect des règles d'urbanisation caractérise assez largement les pratiques foncières locales. Dans ce contexte, les politiques récentes qui visent à maintenir l'agriculture de la région et à ralentir les effets de l'urbanisation semblent être inefficaces. A cela s'ajoutent les lacunes cadastrales qui favorisent la construction des résidences illégales ainsi que leur légalisation persistante à travers les extensions prévues par les plans locaux d'urbanisme.

La régulation des conflits d'usage et l'amélioration de la gestion des projets d'aménagement du territoire doivent être facilitées par l'accomplissement du cadastre, qui pourra fournir des outils cartographiques performants et permettre l'accès aux informations au niveau des parcelles. L'agriculture et les espaces naturels qui ont « résisté » doivent être pris en considération par de nouvelles formes de planification agri-urbaine et de régulation foncière dans toutes leurs dimensions multifonctionnelles : production, patrimoine, cadre de vie. Les systèmes de prise de décision devraient être applicables au territoire et permettre ainsi de valider le rôle contesté des structures politiques locales. Dans cette perspective, les futurs aménagements devraient assurer la mise en cohérence des acteurs et des échelles de planification, en passant d'un zonage strict à une logique de planification à long terme et de développement durable pour le territoire.

Références

Anthopoulou T., Moissidis A. (2002). La périurbanisation dans l'espace rural grec : crise ou adaptation ? *Géocarrefour*, vol. 77, n. 4, p. 359-366.

Anthopoulou T., Moissidis A. (2003). L'espace rural périurbain : rupture ou inévitable continuité et adaptation ? Le cas Grec (Athènes et Corinthe). In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 86-111.

Elloumi M., Jouve A.M. (eds). (2003). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM. 384 p.

Elloumi M., Jouve A.M. (2003). Introduction générale. In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 11-35.

Giannakourou G. (1999). Le cadre juridique de la pacification des villes grecques. In : Petrakos G., Economou D. *Le développement des villes grecques*. Athènes : Université de Thessalie–Gutenberg, p. 457-479. (en grec).

Jouve A.M., Napoleone C. (2003). Stratégies des agriculteurs et réorganisations spatiales sous contrainte de la périurbanité. Etude du pays d'Aix en Provence. In : Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 146-169.

Karka L. (2001). L'aéroport Eleftherios Venizelos et les politiques pour le développement durable : une évaluation du nouvel aéroport par rapport aux principes du développement durable, *Revue « Architectes »*, n. 27, Mai/Juin 2001. (en grec).

Nikolaïdou S., Jouve A.M., Anthopolou T. (2007). La dynamique de la viticulture en zones périurbaines. Etude comparative entre Athènes et Montpellier, Colloque international « Les agricultures périurbaines : un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires ». Nanterre, 10-12 octobre 2007.

Organisation d'Athènes (ORSA). (1997). 4ème phase. Proposition finale pour la planification de l'aire d'influence de la zone d'influence directe de l'aéroport, Athènes, novembre 1997. Institut de développement Régional (Université de Panteion - IRD) (en grec).

Organisation d'Athènes (ORSA). (1999). Les perspectives de développement d'Athènes (Attique), 2000-2006 (Programme d'objectifs Intégrés, Directives et Priorités), dans le contexte de 3ème Plan de développement Régional - Community Support Framework 2000-2006 Athènes, février 1999 (en grec).

Petrakos G. (2004). Inégalités régionales et politique régionale en Grèce, *Aeichoros*, vol. 3, n. 1, p. 6-31. (en grec).

Service national de statistique (ESYE) (Grèce). Recensements 1981-2001 (en grec).

Législation

Loi 2539/1997, (loi Kapodistria), Constitution de l'administration locale du premier degré, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement: FEK 244/A/04-12-1997.

Loi 1515/85, Plan régulateur d'Athènes (Master Plan of Athens) - Programme de protection environnementale de la région élargie d'Athènes et autres dispositions, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 18/A/18.2.1985.

Loi 1650/86, Protection environnementale, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement: FEK 160/A/16-10-86.

Loi 2742/1999, Aménagement du territoire, développement durable et autres dispositions, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 207/A/7.10.1999.

Loi 2338/1995, Loi ratifiée pour l'Accord concernant le Développement du nouvel aéroport international de Spata, établissement de la compagnie « Athens International Airport S.A. », approbation des conditions environnementales et autres approvisionnements" Promulgation au Journal Officiel du Gouvernement FEK 202/A/1995.

FEK 199D/2003, Construction en dehors des espaces urbanisés & occupation du sol à Messoghia, Région de l'Attique (ZOE), promulgation au Journal Officiel du Gouvernement, Décret présidentiel de 6/3/2009.

Notes

¹ Celles de Rafina, Markopoulo, Artemida, Pallini, Kropia, Gerakas, Anthousa, Spata, Glyka Nera, Paiania, Kalyvia, Kouvaras, et Pikermi.

² L'étude a été présentée dans le cadre de la rencontre du réseau en Turquie, Atelier 2 : *Comportements des acteurs autour des enjeux fonciers*, Antalya, 9 – 11 octobre 2008.

³ Thèse de doctorat en Aménagement du Territoire et en Urbanisme sous la direction du professeur Sofai Avgerinou-Kolonia (Université Technique Nationale d'Athènes, Ecole d'Architecture – NTUA).

⁴ Voir aussi, Nikolaïdou S., 2006. Les transformations socio-spatiales et l'avenir de l'agriculture en zones périurbaines: Etude de la viticulture de Messoghia (Attiki, Grèce), *thèse de Master*, CIHEAM- IAM Montpellier, 133 p., Nikolaïdou S., Jouve AM., Anthopoulou Th., (2007), La dynamique de la viticulture en zones périurbaines. Etude comparative entre Athènes et Montpellier, *Colloque international "Les agricultures périurbaines: un enjeu pour la ville. Vers des projets de territoires"*. Nanterre, 10-12 octobre 2007.

⁵ Validation de la Loi 2742/1999, *Aménagement du territoire, développement durable et autres dispositions*, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement : FEK 207/A/7.10.1999

⁶ FEK 128 A/ 3.07.08, promulgation au Journal Officiel du Gouvernement.

⁷ Il est important de noter que la notion d'espace rural est assez ambiguë en Grèce et qu'elle ne correspond pas à un terme défini ou à un terme de droit. Aussi, elle a souvent été confondue avec la notion de "l'espace agricole" (*agrotikos choros*). Cette interprétation erronée est apparemment due au fait que la différenciation entre les zones rurales et urbaines était plutôt claire jusqu'à la fin de la 2^e Guerre Mondiale, délimitant le périmètre urbain à l'espace où l'on passait des terres urbaines aux terres agricoles. Cependant, l'espace rural est actuellement considéré comme l'espace non-urbain (*eksoastikos choros*) dans le sens qu'il n'appartient pas à l'espace à dominante urbaine. Néanmoins, il comporte l'ensemble des usages et des

constructions qui se situent hors plans d'urbanisme (dit *ektos schediou domisi*), des espaces naturels et agricoles ainsi que des petites unités urbaines et périurbaines et communes rurales.

⁸ En dehors des espaces urbanisés ou des zones à urbaniser de la *zone de contrôle du bâti de Messoghia*, toute construction et subdivision des lots d'une superficie de moins de 2 ha est interdite.

⁹ Les nouvelles autorités locales (municipalités/*dèmes et communes*) sont issues de la fusion des anciennes communes réalisée en 1999 (Loi Kapodistria).

¹⁰ Selon les données fournies par le Cadastre National S.A, en 2007.

¹¹ Cette fusion a été faite selon la loi 2539/1997 (dite aussi loi *Kapodistria*, concernant la *Constitution de l'administration locale du premier degré*). Les anciennes communes (5.800) sont fusionnées constituant les nouveaux dèmes et communes (900 dèmes/municipalités et 133 communes). Il y a deux niveaux d'autorités territoriales : le municipal (1^e degré) et le départemental (2^e degré – 53 préfectures). Cette loi a pris son nom d'Ioannis Kapodistrias, le premier gouverneur de la Grèce après sa libération du joug Ottoman. Il est à noter que cet article ne prend pas en compte la nouvelle réforme administrative baptisée « Kallikratis » (le nom de l'architecte du temple d'Athéna Niké) qui sera effective suite aux élections territoriales, prévues en novembre 2010. Le nouveau découpage administratif du territoire grec prévoit la suppression des préfectures et la fusion des municipalités selon le nombre d'habitants. Ce système administratif semble attribuer plus de prérogatives aux administrations décentralisées et promouvoir l'autonomie des nouvelles collectivités territoriales.

Agriculture périurbaine et nouvelles fonctions du foncier rural en Tunisie

Mohamed Elloumi
INRAT, Tunisie

Résumé. Les changements rapides dans l'environnement national et l'insertion dans une économie mondiale accélèrent les mouvements de restructuration agricole et foncière, notamment dans les espaces périurbains qui constituent un front de perturbation des systèmes fonciers et un lieu d'articulation entre le local, le national et le global.

L'espace agricole autour des grandes agglomérations et des villes côtières est en effet le siège de changements importants. Il s'agit globalement, sous l'effet de la pression urbaine et de la dynamique interne des systèmes exploitation-ménage, de l'émergence et de la confirmation de nouvelles fonctions de l'agriculture et du foncier dans ces zones, à côté de la production agricole. En effet, la proximité de la ville se traduit par le renforcement du caractère multifonctionnel de l'agriculture et du foncier périurbain.

Ces fonctions peuvent être classées en plusieurs types dont certains relèvent de la localisation même à proximité des villes, d'autres de la fonction de loisir et de récréation que recèle l'espace en question, d'autres encore renvoient à des fonctions classiques de ressources productives et enfin des fonctions de protection du patrimoine en rapport à leur ancienne fonction de production agricole et de paysage.

Mots-clés : Agriculture périurbaine - multifonctionnalité - foncier périurbain - patrimoine - Tunisie.

Periurban agriculture and new functions of rural land in Tunisia

Abstract. *The rapid changes in the national environment and its inclusion in a global economy are accelerating agricultural restructuring and land tenure, especially in suburban areas that form land ownership disturbance fronts and the focuses of articulation between local, national and global.*

The agricultural land around major and coastal cities is indeed the focus of major changes. These are observed under the effect of urban pressure and the internal dynamics of residential systems, the emergence and confirmation of new functions of agriculture and land use in these areas, alongside an agricultural production function. Indeed, the proximity of the city is reflected in the strengthening of the multifunctional character of agriculture and suburban land.

These functions can be classified in several types. They include leisure and recreation together with traditional functions such as vegetable crops and orchards and finally the protection of the land tenure heritage and the fashioning of landscapes.

Keywords. *Periurban agriculture - multifunctionality – periurban land - heritage - Tunisia.*

Introduction

Les changements rapides dans l'environnement national (ajustement structurel et politique de libéralisation de l'économie) et l'insertion de plus en plus rapide dans une économie mondiale accélèrent les mouvements de restructuration agricole et foncière, notamment dans les espaces périurbains qui constituent un front de perturbation des systèmes fonciers et un lieu d'articulation entre le local, le national et le global (Elloumi et Jouve, 2003).

L'espace agricole autour des grandes agglomérations et des villes côtières est en effet le siège de changements importants. Il s'agit globalement, sous l'effet de la pression urbaine et de la dynamique interne des systèmes exploitation-ménage, de l'émergence et de la confirmation de nouvelles fonctions de l'agriculture et du foncier dans ces zones, à côté de la production agricole.

La proximité des villes joue de plusieurs manières sur le développement de cette agriculture. Les villes offrent en premier lieu un débouché sûr aux produits agricoles et notamment pour les produits frais. Ceci a permis, de tout temps, le développement d'une ceinture maraîchère et de production laitière autour des villes (selon le modèle de Von Thünen). Cette production est souvent le fait d'une petite paysannerie sur des terres en propriété. En second lieu, la croissance démographique crée une pression sur le foncier du fait de la concurrence entre l'urbanisation et l'agriculture. L'effet de la proximité de la ville joue aussi par le biais de la disponibilité des capitaux qui, selon la conjoncture, peuvent être attirés par l'activité agricole. D'où le développement dans certains cas d'un front pionnier d'agriculture spéculative intensive en couronne autour des villes.

De leur côté les pouvoirs publics cherchent à instaurer un équilibre entre l'extension des villes et la préservation des espaces agricoles dont certains ont une valeur intrinsèque importante du fait de la qualité du sol et/ou des aménagements déjà réalisés. Cette protection se fait par biais de la réglementation de l'extension urbaine et des plans d'occupation du sol.

Mais l'ampleur de ces changements dépend aussi de la dynamique propre des différents systèmes de production et de la place de l'activité agricole dans la reproduction de la famille (Génin et Elloumi, 2002). Ainsi, les agriculteurs pluriactifs accordent-ils une place moins importante à l'activité agricole comme source de revenu. De même le comportement des agriculteurs peut être différent selon le cycle de vie de la famille. Les agriculteurs les plus âgés ne pouvant changer d'activité s'attache à l'activité agricole et gère l'exploitation en tant que source de revenu, mais aussi en tant que mode de vie. Les plus jeunes, ceux qui sont en mesure de changer d'activité, cherchent plutôt à vendre la terre, réalisant ainsi la rente foncière de localisation, se convertissant en promoteur foncier ou en rentier.

Par ailleurs, cette proximité de la ville se traduit par l'apparition de nouvelles fonctions du foncier périurbain. Ces fonctions peuvent être classées en plusieurs types dont certains relèvent de la localisation même à proximité des villes, d'autres de la fonction de loisir et de récréation que recèle l'espace en question, d'autres encore renvoient à des fonctions classiques de ressources productives et enfin des fonctions de protection du patrimoine en rapport à leur ancienne fonction de production agricole et de paysage.

Cette contribution vise à explorer ces nouvelles fonctions en zones périurbaines en Tunisie, en mettant l'accent en premier lieu sur les dynamiques d'extension urbaine, notamment celle du Grand Tunis, puis l'impact de la ville sur l'agriculture périurbaine, pour enfin aborder les nouvelles fonctions du foncier dans les espaces périurbains.

I – Les relations entre villes et agriculture périurbaine : quelques constats¹

De tout temps, les villes tunisiennes ont entretenu avec leur périphérie agricole et rurale des relations bien particulières. La ville en tant que lieu privilégié de consommation de la production agricole conditionne la répartition de celle-ci autour des zones urbaines (Auclair, 1997), mais la ville en tant que centre de pouvoir peut organiser les campagnes pour l'intérêt des urbains au détriment des ruraux (Sethom, 1992).

Le développement des transports et la réduction de l'espace temps qu'il induit, mais aussi les mutations dans les différentes filières agroalimentaires et des modèles de consommation qu'elles ont induits, vont modifier la nature et l'ampleur de ces relations entre la ville et l'espace rural qui est sous son influence. On assiste ainsi à l'éclatement du modèle classique d'organisation de la production avec les possibilités de transport, mais aussi de conditionnement de la production et le renforcement du rôle de la grande distribution. Cela peut mettre fin au modèle classique d'organisation de la production selon la nature des produits et la part du transport dans le prix de revient au niveau du consommateur. La structure urbaine elle-même va connaître de profondes

mutations avec des changements dans l'organisation des villes, avec une séparation entre les lieux de résidence et de travail, voire de consommation (Guigou 1982).

1. Le conflit autour des ressources en sol et en eau

L'extension de la ville et la nécessité de répondre aux besoins nouveaux pour la construction de logements et de locaux administratifs font que l'on assiste à une exacerbation de la pression sur le foncier et de la concurrence sur son usage entre différentes activités : résidentielles, industrielles (création de zone industrielle), administrative, récréative, etc.

Cela devrait se traduire par l'augmentation du prix du foncier et donc de la rente qui peut en être tirée par la vente. Cette augmentation des prix prend sa source dans la concurrence entre les différents usagers, mais aussi au niveau de l'activité agricole, elle-même, entre les agriculteurs traditionnels et les citadins qui cherchent des formes de placement pour leur épargne dans l'acquisition du foncier agricole pour pratiquer une agriculture de loisir ou encore comme placement à plus ou moins long terme en attendant le changement de vocation du foncier. Ainsi dans la périphérie de Tunis les prix des terres agricoles se situent entre 40 et 100 000 DT par hectare selon la pression urbaine, alors qu'elle ne dépasse pas les 10 000 DT loin de l'emprise de la ville pour les meilleures terres agricoles (Hammami et Sai, 2008).

La concurrence peut aussi porter sur d'autres ressources naturelles telles que les ressources en eau entre les différentes activités et notamment les activités agricole, urbaine et industrielle. C'est le cas particulièrement dans la région du Cap Bon et dans les oasis littorales et notamment celle de Gabès (Abdedaïem, 2009)

2. Bassin d'emploi, marché du travail et capitaux

Le second objet de la concurrence à laquelle l'agriculture doit faire face concerne la main d'œuvre, notamment quand l'activité agricole garde un caractère saisonnier et qu'elle ne peut assurer un emploi permanent contrairement aux activités industrielles et de service. A cela s'ajoute la perception négative de l'emploi dans l'agriculture par les différentes catégories sociales et notamment par les jeunes. La difficulté de trouver de la main d'œuvre dans l'environnement immédiat se traduit par des coûts de transports (nécessité d'un moyen de transport pour la recherche de la main d'œuvre dans des cités ou des catégories sociales qui échappent à la demande des autres secteurs de l'économie : tels que les femmes et les jeunes) qui sont le plus souvent à la charge de l'exploitation.

Mais la ville peut être considérée comme un réservoir de main d'œuvre pour l'agriculture. Et inversement, l'agriculture peut jouer un rôle de régulation de l'emploi et de source de flexibilité pour l'industrie notamment celle de sous-traitance ou celle fortement utilisatrice d'une main d'œuvre peu qualifiée. Ce type d'interaction joue aussi en faveur de l'agriculture qui peut avoir une gestion flexible de la main d'œuvre.

Un autre objet de concurrence porte sur les capitaux. En effet, la proximité de la ville offre des opportunités d'investissement aux différents opérateurs dans divers secteurs tels que l'immobilier, les services, voire l'industrie. Cette situation peut détourner les agriculteurs de l'investissement agricole qui est souvent moins rentable.

D'un autre côté, la proximité de la ville peut encourager des acteurs extérieurs au secteur agricole à investir dans l'activité agricole en misant à la fois sur la production et sur la rente générée par l'augmentation du prix du foncier. Ceci explique en grande partie le développement dans les années 1990, de l'arboriculture fruitière dans les environs du Grand Tunis et notamment de la viticulture dont les principaux promoteurs étaient issus des professions libérales et des entrepreneurs du bâtiment et du tourisme (Chaabani, 2010).

3. Marché des produits agricoles et circuits de commercialisation

Un autre aspect d'articulation entre ville et agriculture en zone périurbaine concerne le marché. La ville, particulièrement dans le cas des grandes métropoles comme c'est le cas pour le Grand-Tunis, offre un marché de proximité pour les produits agricoles à haute valeur ajoutée et ceux présentant un rapport poids/prix assez élevé.

Les zones périurbaines bénéficient de coûts de transports extrêmement réduits du fait de la proximité du marché de gros et du développement de l'infrastructure routière, mais aussi de l'existence d'intermédiaires qui prennent en charge la récolte et la commercialisation de certains produits (fruits et certains légumes), ce qui permet de s'affranchir de la gestion de la main-d'œuvre et de la commercialisation. Certains de ces intermédiaires, mais aussi des producteurs, mettent à profit la proximité de marchés (souks hebdomadaires de la région) pour mettre en place des circuits courts de commercialisation (vente directe aux consommateurs sans passer par le marché de gros), ce qui permet de réduire les charges (transport, les taxes et les prélèvements des différents intermédiaires et notamment ceux du marché de gros).

Pour certains produits, comme le lait, l'existence de points de vente de produits frais (crèmerie : vente de lait frais, de produits laitiers de première transformation : fromage frais, lait écrémé fermenté : le *leben*, beurre, etc.) permet d'avoir des prix relativement plus élevés que ceux des circuits organisés. Toutefois les quantités écoulées sur ce type de circuit restent limitées.

La proximité de la ville peut également jouer en amont de la production, par la plus grande disponibilité des intrants nécessaires à la production agricole à proximité des exploitations. Elle peut aussi avoir un effet sur le niveau d'organisation des agriculteurs en réseau qui est facilitée par la structure urbaine elle-même, ce qui facilite à son tour l'accumulation du savoir-faire et sa transmission. Ceci ouvre des opportunités de spécialisation dans certaines productions et une adaptation rapide aux exigences du marché et de la demande (agrumes, cultures maraîchères, viticulture, etc.). La ville joue ainsi un rôle important dans la diffusion, de proche en proche, de l'innovation dans le secteur agricole

II – Pression urbaine et mode de régulation

L'organisation urbaine de la Tunisie présente une structure assez particulière, avec une concentration urbaine et des activités tout au long de la zone littorale. Celle-ci rassemble les plus importantes agglomérations urbaines, notamment les villes de Sfax, Sousse et l'ensemble du Grand Tunis. Cette concentration à la fois des activités et des personnes a engendré une forte pression sur l'espace agricole et les ressources en eau et a eu pour conséquence directe la rupture de l'équilibre entre les milieux urbain et rural. Cela s'est traduit à la fois par la disparition de certaines aires de production (les verges de la Soukra, les maraîchages de Raoued, par exemple dans les environs de Tunis, mais aussi les vergers dans la banlieue de Sfax et l'arrière pays de Sousse) et par l'apparition d'un espace de transition entre ville et campagne, où coexistent agriculture et urbanisation dans des rapports conflictuels autour des ressources.

Ainsi à titre d'exemple, le Grand-Tunis qui regroupe actuellement les gouvernorats de Tunis, de l'Ariana, de Ben Arous et de la Manouba, constitue le système urbain le plus vaste et le plus complexe de toute la Tunisie. Cette région a été le siège d'une croissance démographique très forte à la fois interne et sous l'effet de l'immigration. Ainsi, la population de cet ensemble qui ne comptait que 550 000 habitants (soit le 1/7 de la population tunisienne) au moment de l'indépendance de la Tunisie en 1956, est passée à plus de 1 800 000 habitants en 1994, puis à 2 250 000 sur une population totale de 10 millions d'habitants en 2004, date du dernier recensement (INS, 2005). Par ailleurs le Grand Tunis constitue le plus vaste bassin d'emploi du pays, avec près de 25% de l'ensemble de la population active occupée, dont près de 65 % sont employés dans les secteurs des services (INS, 2008).

L'extension urbaine, dans le grand Tunis, se fait dans toutes les directions et tend à se structurer autour des grands pôles industriels (Ben Arous, Charguia, Fouchana, Sejoumi, Kasr Saïd...) qui captent une grande partie des flux de l'exode. La région du grand Tunis, qui connaît une dynamique démographique assez particulière par rapport au reste du pays, continue à être toujours le pôle le plus important d'accueil des émigrants. Tout se passe comme si les trois gouvernorats limitrophes de la Capitale, qui regroupent la grande majorité des industries, servaient de centre d'accueil pour la population venant de l'intérieur, voire celle qui quitte le centre de Tunis pour s'installer dans la périphérie de la capitale.

L'extension de la ville de Tunis, qui s'est faite aux dépens des espaces agricoles, a été très rapide surtout au Nord et à l'Ouest de l'ancienne ville arabe (la Médina). Il faut bien préciser qu'au début de cette extension il y avait un espace agricole entre le centre (formé par la Médina et la ville européenne) et sa périphérie constituée dans la plupart des cas par des cités ou quartiers implantés autour des complexes industriels sur des terres agricoles les plus fertiles du pays. Mais cet espace agricole qui a constitué, au cours des années 1970, une sorte de zone verte, a été très vite envahi par des constructions. On ne voit actuellement qu'une continuité entre le centre et sa périphérie. Ces terres agricoles ont ainsi servi de réserves foncières et ont été à l'origine d'une dynamique urbaine extraordinaire qui a été favorisée par le statut domanial des terres (Chabbi, 1994).

1. L'extension urbaine et les pertes de terres agricoles

La perte totale des terres agricoles est le résultat de l'action de plusieurs facteurs dont notamment l'érosion éolienne et hydrique, les inondations, la construction anarchique et l'urbanisation. La perte globale est évaluée au milieu des années 1990 en Tunisie à environ 23 000 ha par an, dont 4 000 ha uniquement pour la construction (Mtimet, 1994).

La politique d'urbanisation suivie par les pouvoirs publics depuis l'indépendance de la Tunisie, et le taux élevé d'exode rural qu'à connu le pays depuis le milieu des années 1960, va se traduire par une extension des villes et de leur étalement du fait du choix du type d'habitation retenu par les aménageurs et par la population.

La ville de Tunis constitue la principale source de disparition des terres agricole sous l'effet de l'urbanisation. Cette situation est d'autant plus préoccupante que Tunis se situe à l'extrême limite Est d'une zone agricole de grande importance. Comme l'indique l'urbaniste Henda Gafsi : *"l'extension urbaine se fait essentiellement aux dépens des terres agricoles. Ainsi, par exemple entre 1986 et 1991, les superficies urbanisées dans le grand Tunis se répartissent comme suit : (i) 2 440 ha de sol agricole, (ii) 1 160 ha de sol nu, 370 ha de berges de lac et de sebkhas, soit un total de 3 970 ha"* (Gafsi, 1996).

Les autres villes du littoral connaissent, même si c'est à un degré moindre, des processus analogues et leur extension se fait le plus souvent sur les terres agricoles les plus riches qui constituaient par le passé leur source d'approvisionnement en produits agricoles.

Ainsi la ville de Sfax a, elle aussi, connu une croissance assez importante due notamment à son étalement au détriment des terres agricoles. Dans le cas de l'oasis de Gabès, nous avons aussi la conjugaison des deux facteurs, concurrence sur la ressource en eau (baisse de la quantité de l'eau disponible et de sa qualité) et mitage de l'espace oasien par une urbanisation anarchique. Ainsi, selon S. Abdedaiem, l'espace oasien traditionnel dans la région de Gabès et notamment l'oasis du même nom, a perdu jusqu'à 60 % des terres agricoles (Abdedaiem, 2009). Il en est de même de l'urbanisation et de l'industrie touristique dans les différentes régions du Cap Bon. Cette extension des villes se double dans ce cas de figure d'une forte concurrence sur les ressources en eau. Ceci pose le problème de l'irrigation des agrumes et conduit à la mise en place d'un projet de transfert d'eau du Nord à travers le canal Medjerda-Cap Bon

2. Les formes de protection de l'espace agricole : l'action des pouvoirs publics

Face à la disparition de plus en plus inquiétante de terres agricoles, souvent de première importance, la prise de conscience de la gravité de la situation va se traduire au niveau des pouvoirs publics par la mise en place d'un cadre législatif et institutionnel assez complet. Toutefois l'application timorée de cette législation et le manque de cohérence entre les interventions des différents acteurs concernés n'ont pas permis de protéger efficacement l'espace agricole. (Elloumi et Chmak, 2003)

Sur le plan législatif, la loi de protection des terres agricoles en 1983 a établi des règles très strictes d'utilisation du sol sur tout le territoire tunisien. Par ailleurs, le code de l'urbanisme, promulgué en 1979, ainsi que ses différentes révisions réglementent l'aménagement et mettent en avant la notion de réserve foncière pour l'urbanisation. Enfin, depuis 1991, l'obligation de réaliser une étude d'impact pour tout projet d'aménagement y compris ceux promus par les pouvoirs publics constitue en théorie une protection supplémentaire pour les terres agricoles.

Sur le plan institutionnel, un ensemble de textes et d'organismes ont vu le jour depuis 1970 et concourent dans leur ensemble à la réglementation de l'urbanisation et à la protection des terres agricoles. Il s'agit de l'Agence foncière de l'habitat (1973), de l'Office National de l'assainissement (1974), de l'Agence nationale de protection de l'environnement (1988), de l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (1994) et du Commissariat général au développement régional. Par ailleurs, un ensemble de textes et de documents a été régulièrement préparé tel que le schéma directeur de l'aménagement du territoire, le plan directeur de l'urbanisme, etc.

Toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, tout cet arsenal ne semble pas avoir l'efficacité requise afin d'infléchir la progression de l'urbanisation aux dépens des terres agricoles. Nos propres observations dans la périphérie de Tunis (zone de la Manouba) confirment cette situation. En effet, à l'occasion de la création du Gouvernorat de La Manouba, les autorités locales ont été obligées de fermer les yeux devant la forte pression sur les terres agricoles. L'administration elle-même a été conduite à déclasser une grande partie des terres en sa propriété afin d'ériger des complexes administratifs et surtout pour agrandir l'université de la Manouba (Elloumi et *al*, 2003);

Selon Henda Gafsi (1996) cette situation s'explique en partie pour les raisons suivantes :

- L'incohérence des instruments juridiques et institutionnels ;
- Le manque de coordination entre les acteurs publics, ce qui ne favorise pas la maîtrise de l'occupation du sol en zone rurale, notamment dans la périphérie de Tunis ;
- L'insuffisante capacité en moyens humains des collectivités publiques locales et régionales ;
- La grande marge de manœuvre des opérateurs publics ;
- L'absence de politique agricole périurbaine, etc.

III – Les nouvelles fonctions du foncier périurbain

Au-delà des stratégies déployées par les agriculteurs, ces transformations se traduisent pour le foncier par l'émergence de nouvelles fonctions. Certaines de ces fonctions sont le résultat de la situation en proximité de la ville, d'autres fonctions relèvent de caractères particuliers de l'espace en question qui peuvent être mis à profit pour des activités de récréation ou de loisir, d'autres fonctions résultent de la présence dans cet espace de ressources productives qui peuvent être mobilisées pour la satisfaction des besoins de la ville, enfin d'autres fonctions renvoient à la protection de certaines ressources productives patrimoniales (Bryant, 2005 ; Renard, 2002 ; Jouve et Padilla, 2007).

1. Les fonctions de localisation

En ce qui concerne les fonctions dépendantes de la localisation, il s'agit de la production du foncier pour l'extension urbaine. Il peut être question de l'extension urbaine à proprement parler ou encore de la création de zones industrielles ou encore de technopôles pour le développement d'activités de recherche-développement. C'est le cas, par exemple, dans la banlieue de Tunis au Nord de l'Ariana, de la technopôle de la Ghazala spécialisée dans les technologies de l'information et des communications.

Cette fonction donne lieu à des conflits entre les fonctions agricoles et de production de réserves foncières pour la construction, comme nous l'avons vu plus haut. Elle se traduit notamment par l'augmentation du prix du foncier à proximité des villes et par des comportements spéculatifs des propriétaires fonciers. L'action des pouvoirs publics cherche à réguler cette augmentation par le biais de société à caractère étatique et par la création de réserves foncières pour l'urbanisation.

Le foncier périurbain peut aussi être affecté directement à la construction de résidences principales ou secondaires. Cette fonction est relativement ancienne autour des villes tunisiennes. Ainsi dans la périphérie de la ville de Sfax, les vergers aux alentours, sur un rayon de 7 à 8 km, abritent des résidences principales ou secondaires. Il s'agit d'une forme d'occupation de l'espace périurbain avec une double fonction de résidence et de production agricole, qui est assurée par des citoyens qui ont d'autres activités que l'agriculture. Elle connaît par ailleurs une certaine extension puisque, par exemple, des "Sfaxiens" ont recréé ce mode d'habitat dans les banlieues de Tunis : dans la plaine du Mornag au sud de la ville ou encore sur les hauteurs de Djebel Ammar au nord de la ville satellite de l'Ariana. Il s'agit d'une forme assez typique et fortement consommatrice d'espace où la résidence (principale ou secondaire) est associée à une activité de production agricole intensive (arboriculture en sec ou en irrigué, cultures maraîchères, viticulture, voire même de l'élevage bovin laitier en hors sol). Le choix de ces activités se base sur le fait qu'elles sont compatibles avec d'autres activités en milieu urbain.

En ce qui concerne la création de zones industrielles ou de technopôle, la situation en dehors des villes permet aussi de bénéficier de certaines aménités et d'attirer ainsi des compétences qui fuient les centres villes avec leurs problèmes de transport et de circulation.

La création de ces aménités (cadre agréable de vie, paysages, absence de problèmes de transport, etc.) est par ailleurs une fonction largement reconnue pour le foncier rural et l'agriculture de façon générale ; elle l'est encore plus dans la périphérie des villes (Moussaoui, 2005).

2. Les fonctions récréatives et de loisir

Mais la proximité de la ville se traduit aussi dans certains cas par la création de centres récréatifs pour les urbains, tel que les centres de loisir pour les familles et les enfants (parcs urbains dans la plupart des grandes villes, centre de loisir dans le Grand Tunis, ou encore des parcs animaliers dans la périphérie plus ou moins proche de certaines villes).

Cette fonction de loisir et de récréation qui dépend en premier lieu de la proximité de la ville, peut tout aussi bien dépendre de caractéristiques spécifiques de la zone périurbaine. Ainsi dans les villes oasiennes, le développement à l'intérieur de l'oasis de parcs touristiques, de parcs récréatifs ou encore de parcs à thème renforce cette nouvelle fonction du foncier. Cela a été qualifié par certains chercheurs de "touristification" de l'espace oasien, qui peut être plus ou moins compatible avec la fonction première de production agricole. On peut citer comme exemple le cas de l'oasis de Tozeur dans le Sud Ouest de la Tunisie où une partie de l'oasis a été aménagée pour la construction d'un parc à thème. En effet, en plus du développement touristique aux alentours de l'oasis, un promoteur a réussi à changer la vocation, selon le schéma d'aménagement, d'une parcelle à l'intérieur de l'oasis pour monter le projet d'un parc à thème sur une partie de l'oasis. Cette activité qui fait partie d'une stratégie de diversification du produit touristique de la région, se base sur l'activité oasienne mais lui est concurrente en même temps.

Par ailleurs pour certaines villes, le foncier périurbain peut être mobilisé pour les fonctions touristiques notamment dans les régions côtières. C'est le cas par exemple des villes de Hammamet et de Nabeul dans le Nord Est de la Tunisie pour lesquelles le développement du tourisme balnéaire s'est traduit par la mobilisation de grandes superficies foncières qui assuraient jusque là une fonction de production agricole. Comme nous l'avons vu plus haut cette mutation se traduit par une concurrence à la fois sur le foncier mais aussi sur les autres ressources productives (main d'œuvre, eau, etc.). Dans l'île de Djerba, le développement du tourisme balnéaire s'est traduit par le même processus de concurrence entre les secteurs d'activités pour la mobilisation et l'usage des ressources et par la dégradation du paysage agricole propre à l'intérieur de l'île (Kassah, 2006).

3. Les fonctions de production

Un autre type de fonction du foncier périurbain renvoie à la mobilisation des ressources de cet espace, que ce soit les ressources naturelles en eau ou en matériaux de construction ou, plus traditionnellement, pour la production agricole, comme nous l'avons développé dans la première partie de cette contribution.

Dans la plupart des villes, les besoins en matériaux de construction se sont traduits par le développement d'une activité d'extraction de produits de carrières, parfois dans les environs immédiats de la ville. Cette activité se traduit par des externalités négatives sur le paysage et sur les zones résidentielles limitrophes.

Pour l'activité de production agricole on peut citer le cas de l'élevage dans la périphérie de certaines agglomérations du Sud de la Tunisie où les habitants ont gardé des traditions d'élevage à l'intérieur des murs de la ville, du fait de leur récente sédentarisation et où l'espace périurbain joue le rôle d'espace de parcours pour leur troupeau. Mais de manière plus large, des stratégies de production adaptées au contexte périurbain sont mises en œuvre. Ces stratégies prennent en considération les potentialités de la zone, son histoire et les conditions internes aux systèmes exploitation-ménage ; elles portent sur :

- L'adoption de productions à cycle végétatif court, de deux à quelques mois ;
- Les choix de productions hautement intensives avec des cultures sous abris-serre ;
- La spécialisation vers des productions de terroir : produits maraîchers (laitue, etc.), plantes aromatiques (roses, etc.) ;
- L'orientation des systèmes de production vers l'élevage laitier bovin avec des ateliers de production en hors sol². Une telle activité permet une occupation assez optimale de la main d'œuvre familiale sans pour autant nécessiter une affectation totale de celle-ci à l'activité d'élevage ;
- La prédominance de productions qui mettent en valeur la rente de situation : dans le cas présent il s'agit de mettre à profit le champ des courses de Ksar Saïd par la pratique de l'élevage des chevaux de course ;
- L'exploitation indirecte de la terre : il s'agit notamment de l'association ou métayage. Les formes rencontrées sont appelées « gérance » par les intéressés, mais la forme du contrat rappelle l'association, puisque le gérant participe aux dépenses liées à l'exploitation et reçoit une part du résultat.

4. Les fonctions de conservation du patrimoine

Dans beaucoup de zones périurbaines, l'activité agricole a permis le développement d'un patrimoine génétique spécifique à ces zones, du fait même de leur proximité des villes qui constituent un centre de circulation des produits et des idées. Toutefois l'extension des villes s'est

traduite par la perte d'une partie de cette richesse ainsi que d'un savoir-faire, parallèlement à la perte des ressources en sol.

Ainsi dans la ceinture des vergers de Sfax, l'extension urbaine et la densification du bâti se sont traduites par la disparition d'un riche patrimoine génétique d'arbres fruitiers. La préservation de ce patrimoine pousse à la création de réserves foncières et de vergers de conservation de ces variétés. La même problématique se pose dans les oasis du Sud de la Tunisie et notamment dans les oasis littorales, telles que Gabès, où l'extension urbaine se traduit immanquablement par la disparition de ressources génétiques rares.

L'aménagement le long des côtes de certaines zones urbaines se traduit par une forte pression sur le foncier et un conflit entre l'extension urbaine, les besoins du tourisme qui est fortement consommateur d'espace et l'usage traditionnel pour l'agriculture. Dans cette situation l'espace périurbain prend différentes fonctions en rapport avec le développement touristique. Il s'agit notamment de la préservation de paysages et de modes de production agricole qui sont à l'origine de l'identité et du cachet de la région et qui ont été à l'origine de la création de l'activité touristique. Dans ces conditions, la durabilité de l'activité touristique ne peut être assurée que par la conservation de certaines activités agricoles. Il s'agit alors, d'imaginer un développement harmonieux des deux activités à travers la valorisation de ce patrimoine comme ressource d'un développement territorial pour sortir du dilemme que constitue le choix entre développement urbain et touristique d'un côté et préservation du patrimoine de l'autre. C'est le cas particulièrement des oasis, mais aussi des îles comme celle de Djerba.

Conclusion

La problématique des rapports de la ville avec son espace foncier immédiat est souvent abordée en terme de croissance urbaine et de disparition des terres agricoles sur lesquelles la communauté nationale a consenti de grands efforts d'investissement et d'équipement. En effet, la perte de ces terres priverait à jamais la collectivité de ressources de première importance pour la production agricole, d'autant plus que l'extension des terres agricoles devient de plus en plus difficile en Tunisie³.

Dan cette perspective, la gestion de cette dualité entre croissance urbaine et préservation des terres agricoles s'est basée essentiellement sur la protection des terres agricoles. Toutefois, il semble que les modes de régulation mis en place sont de faible efficacité devant l'accroissement de la pression du marché foncier et face aux besoins croissant de la demande urbaine. La lutte contre le débordement de l'urbanisation sur les zones agricoles nécessite une plus grande coordination entre les différents intervenants et un arbitrage entre les besoins immédiats de la ville et une vision à plus long terme de l'aménagement du territoire (Bouraoui et *al.*, 2001).

Cette vision de l'aménagement devrait prendre en considération les nouvelles fonctions du foncier périurbain qui deviennent de plus en plus importantes dans la prise de décision des différents acteurs. En effet, ces nouvelles fonctions témoignent de la multifonctionnalité du foncier périurbain et offrent un moyen de concilier les besoins d'extension urbaine et la richesse de l'activité agricole dans la périphérie des villes (Cena-Delgado, 2005 ; Jouve et Padilla, 2007). En prenant en considération les fonctions autres que la production agricole, mais sans pour autant négliger celle-ci, l'aménagement de l'espace périurbain peut offrir des perspectives qui réconcilient la ville avec son arrière-pays rural et ouvrir des voies pour un développement durable des campagnes périurbaines.

Références

Abdedaïem S. (2009). Mutations socio-agro-économiques et modes de gouvernance de l'eau dans les oasis "périurbaines" du gouvernorat de Gabès. Thèse Université de Paris-Nanterre, 440 p.

Auclair L. (1997). Espaces agraires et environnement en Tunisie. La permanence des cadres spatiaux au cours du 20ème siècle. *Revue de l'INAT*, Numéro Spécial, Actes du 2ème séminaire International «Mutations des sociétés rurales et développement durable dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée», Centenaire de l'INAT, Tunis du 15 au 17 décembre 1997

Bouraoui M., Donadieu P., Fleury A. (2001). L'agriculture urbaine, une chance pour l'aménagement du Grand Tunis. *Cahiers Agricultures*, vol. 10, n. 4, p. 261-269.

Bourbouze A., Elloumi M. (1999). Mission d'évaluation concernant la coopération franco-tunisienne engagée dans le domaine de la filière lait en Tunisie. Montpellier : CIHEAM-IAMM, septembre 1999. 38 p.

Bryant C.R. (2005). La place des espaces ruraux périurbains et de l'environnement dans le développement régional, Symposium international : territoire et enjeux du développement régional, Lyon 9-11 mars 2005.

Ceña-Delgado F. (2005). Une agriculture multifonctionnelle pour le développement rural durable ? In : *Actes du Colloque international en hommage à Paul Pascon, 8-10 décembre 2005, Rabat*. Rabat : IAV Hassan II.

Chaabani A. (2010). le secteur viticole tunisien : mutation spatiale et territoriale. thèse de géographie : Université de Tunis. 550 p. (en arabe).

Chabbi M. (1994). Etudes sur l'urbanisation en Tunisie, 1975-1994 (recueil de textes et d'articles de l'auteur).

Elloumi M., Jouve A.-M. (2003). Introduction générale. In Elloumi M. et Jouve A.M. (eds). *Bouleversement fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 11-35.

Elloumi M., Essamet M. (1995). Modèles et acteurs de la modernisation du secteur lait en Tunisie. Communication au séminaire sur « La Modernisation des Agricultures Méditerranéennes » IAM Montpellier 28-29 septembre 1995.

Elloumi M., Chmak F. (2003). La gestion des ressources naturelles en Tunisie : les conflits et leurs modes de résolution. Rapport pour le compte de l'IFPRI.

Elloumi M., Selmi S., Hammami M. (2003). Agriculture périurbaine dans le Grand Tunis : pression urbaine et stratégies des agriculteurs. In Elloumi M., Jouve A.M. (eds). *Bouleversements fonciers en Méditerranée*. Paris : Karthala-CIHEAM, p. 55-84.

Gafsi H. (1996). Eléments de réflexion sur la portée des instruments de planification urbaine et de protection des terres agricoles : cas de la région de Tunis. In Ben Ali D. et al. (dir.). *Urbanisation et agriculture en méditerranée : conflits et complémentarités*. Paris : L'Harmattan-CIHEAM, p. 55-70.

Genin D., Elloumi M. (2004). Les relations environnement-sociétés rurales locales ou l'incomplétude des sens. In Picouet et al. (eds). *Environnement et sociétés rurales en mutation. Approches alternatives*. Paris : IRD, p. 121-150. (coll. Latitudes, n. 23).

Guigou J.L. (1982). *La rente foncière : les théories et leur évolution depuis 1650*. Paris : Economica.

Hammami M., Sai M.B. (2008). Problèmes fonciers et agriculture périurbaine dans le grand Tunis : mutation foncières et stratégies des agriculteurs. *New Medit*, vol. 7, n. 1, p. 58-64.

Jouve A.M., Padilla M. (2007). Les agricultures périurbaines méditerranéennes à l'épreuve de la multifonctionnalité : comment fournir aux villes une nourriture et des paysages de qualité ? *Cahiers Agricultures*, vol. 16, n. 4, p. 311-317.

Kassah A. (2006). Tourisme et développement régional : bilan et perspectives. In Genin et al. (eds). *Entre désertification et développement : la Jeffara tunisienne*. Tunis : Cérès-Éditions, p. 290-301.

Moussaoui M. (2005). Les contributions de l'agriculture marocaine à la société. ? In : *Actes du Colloque international en hommage à Paul Pascon, 8-10 décembre 2005, Rabat*. Rabat : IAV Hassan II

Mtimet A. (1994). Emprise urbaine et terre agricole (Étude de cas et mesures envisagées en Tunisie). Ben Ali D. et al. (dir.). *Urbanisation et agriculture en Méditerranée : conflits et complémentarités*. Paris : L'Harmattan, p. 113-126.

Pointereau P., Coulon F. (2009). Abandon et artificialisation des terres agricoles. *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 57, p. 109-120.

Renard J. (2002). *Les mutations des campagnes. Paysages et structures agraires dans le monde*. Paris : Armand Colin. 221 p. (Collection U Géographie).

République Tunisienne. Institut National des Statistiques (2005). *Recensement général de la population et de l'habitat, avril 2004.* Tunis : INS.

République Tunisienne. Institut National des Statistiques (2008). *Enquête population-emploi, 2007.* Tunis : INS.

Sethom H. (1992). *Pouvoir urbain et paysannerie en Tunisie.* Tunis : Cérès Production. 393 p.

Notes

¹ Pour plus d'informations sur cette partie voir notre contribution à l'ouvrage collectif : *Bouleversements fonciers en Méditerranée*, (Elloumi et *al.* 2003).

² Cette forme de spécialisation est assez courante autour des villes tunisiennes et notamment celle du littoral : Sfax, Mahdia, Monastir, etc. (Elloumi et Essamet, 1995 ; Bourbouze et Elloumi, 1999).

³ Certains auteurs parlent de l'artificialisation des terres, processus irréversible (Pointereau et Coulon, 2009)

OPTIONS méditerranéennes

**SERIE B : Etudes et Recherches
2011 - Numéro 66**

Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Editeurs scientifiques :

M. Elloumi (coordinateur), A-M. Jouve, C. Napoléone, J-C. Paoli

Les terres agricoles subissent une pression croissante à la suite de l'étalement urbain et résidentiel, du développement du tourisme et de la modification des formes d'usage des espaces ruraux, et ce quel que soit le niveau de développement des pays. C'est dans la perspective d'apporter des connaissances utiles aux décideurs publics du bassin méditerranéen souhaitant mettre en œuvre des mesures de protection des espaces agricoles, qu'un réseau méditerranéen pluridisciplinaire d'échanges et de comparaison d'expériences sur la question foncière s'est constitué à l'initiative du CIHEAM-IAMM et de l'INRA en 2007 : le réseau FONCIMED. Son premier séminaire s'est tenu à Antalya en Turquie (8-12 octobre 2008) sur le thème des « modes de régulation des échanges fonciers et de l'occupation du sol ». Le présent numéro d'Options méditerranéennes rassemble les contributions présentées à cette occasion. Ces recherches visent en premier lieu à connaître la nature des outils utilisés ou mobilisables par l'action publique. En second lieu, elles tendent à comprendre la relation qui s'instaure entre l'action publique et les comportements sociaux ou économiques sur lesquels elle est censée influencer, afin d'identifier les liens entre le niveau d'efficacité et la nature des mesures mises en œuvre et de dégager des enseignements transférables.



CIHEAM

www.ciheam.org

ISBN: 2-85352-459-0

ISSN: 1016-1228

Prix : 25 Euros