

Les aspects socio-économiques et juridiques de la gestion des terres arides dans les pays méditerranéens

Bedrani S.

Etat de l'Agriculture en Méditerranée. Les sols dans la région méditerranéenne : utilisation, gestion et perspectives d'évolution

Zaragoza : CIHEAM
Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(2)

1993
pages 69-77

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=95605228>

To cite this article / Pour citer cet article

Bedrani S. **Les aspects socio-économiques et juridiques de la gestion des terres arides dans les pays méditerranéens.** *Etat de l'Agriculture en Méditerranée. Les sols dans la région méditerranéenne : utilisation, gestion et perspectives d'évolution* . Zaragoza : CIHEAM, 1993. p. 69-77 (Cahiers Options Méditerranéennes; n. 1(2))



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

Les aspects socio-économiques et juridiques de la gestion des terres arides dans les pays méditerranéens

S. BEDRANI
INA-CREAD
EL-HARRACH, ALGER
ALGERIA

RESUME - Cet article décrit les aspects socioéconomiques et juridiques des zones arides et semiarides du bassin méditerranéen. Une analyse exhaustive des obstacles économiques et juridiques (droits de propriété et utilisation des zones steppiques) est présentée comme l'un des problèmes qui rendent difficile une bonne gestion du territoire.

Mots-clés: Bassin méditerranéen, terres arides, droit de propriété, utilisation du sol.

SUMMARY - The socio-economic and judicial aspects of arid and semi-arid zones of the Mediterranean basin are described. An exhaustive analysis is made of the economic and judicial obstacles (property rights and use of steppic zones), as one of the existing problems for a correct land management.

Key words: Mediterranean basin, arid lands, property rights, land use.

Définition et principales caractéristiques des terres arides et semi-arides dans les régions méditerranéennes

Les terres arides et semi-arides examinées ici sont celles qui se situent entre les isohyètes 100 et 400 mm. Elles excluent donc les terres des déserts proprement dits.

Ces terres ainsi définies se situent dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Palestine, Jordanie, Syrie, Turquie. En incluant l'Iraq et en excluant la Turquie, elles couvriraient environ 110 millions d'hectares, soit 30% de la superficie totale des pays considérés, et fourniraient tout ou partie de leurs revenus à environ huit millions de personnes (PNUD/FAO, 1991). Pour ce qui est de la Turquie, la population pastorale y représente en 1976 4% de la population rurale de ce pays, soit environ 800 000 personnes. Ce chiffre serait probablement à multiplier par deux ou trois si on compte, en plus de la population pastorale, la population agropastorale.

Ces terres, dont nous allons parler sous le terme générique de steppes puisqu'elles sont ainsi dénommées dans plusieurs pays, supportent essentiellement des activités d'élevage extensif mais aussi des activités agricoles sous régime pluvial ou/et irrigué.

Dans beaucoup de pays, l'essentiel des troupeaux ovins et caprins vit sur les zones steppiques. Durant les trente dernières années, les troupeaux ont généralement connu une croissance relativement forte, croissance tirée par l'accroissement du pouvoir d'achat urbain conjuguée à une croissance généralement importante des populations des différents pays.

Les steppes des différents pays ont aussi connu une croissance, qui semble relativement

importante, des terres mises en culture par défrichage, phénomène qui s'explique principalement par le désir de certaines populations de s'approprier, ou de marquer leur appropriation, de la plus grande partie possible des terres de parcours traditionnellement propriété publique ou propriété de tribus.

Dans tous les pays méditerranéens ayant des steppes, celles-ci subissent des phénomènes de désertisation, ces phénomènes étant plus ou moins graves et irréversibles selon les régions. Selon la très grande majorité des auteurs, les causes immédiates de la désertisation se trouvent dans le surpâturage et dans le défrichement inconsidéré de zones plus ou moins vastes. De façon générale, les phénomènes de désertisation constatés sur ces zones s'expliquent davantage par les actions humaines que par les sécheresses récurrentes qu'elles connaissent.

Face à ces phénomènes, tous les gouvernements réagissent, cherchant à trouver des solutions d'aménagement et de gestion qui, à la fois, aboutissent à une conservation correcte des ressources naturelles de ces zones et y réalisent, autant que possible, une remontée biologique. Les Etats, soit isolément dans le cadre des politiques nationales, soit régionalement, promeuvent des recherches et des expérimentations dans plusieurs disciplines -et souvent de façon pluridisciplinaire- pour trouver les techniques adéquates d'aménagement et de gestion de ces espaces. Ces recherches ont déjà produit des techniques qui ont donné, dans de nombreux pays, des résultats satisfaisants sur le terrain.

Les aménagements nombreux et diversifiés sur les zones steppiques pour, à la fois, accroître leur productivité et éviter leur désertisation peuvent être le fait d'agents économiques privés -individuels ou collectifs- ou d'institutions et organismes publics. Dans les deux cas, ces aménagements rencontrent dans leur réalisation et dans leur gestion des obstacles juridiques et économiques que nous allons essayer d'identifier.

Les obstacles juridiques : droits de propriété et droits d'usage sur les terres steppiques

Tous les pays concernés tentent de trouver de nouvelles formes de gestion de leurs terres arides pour améliorer leur productivité à long terme (donc assurer la durabilité de leurs ressources) et utiliser cette amélioration à l'accroissement du bien-être des populations vivant sur ces terres.

Ces tentatives vont du maintien de la gestion collective, améliorée par des formes d'organisation responsabilisant les usagers, à l'individualisation de la propriété et de la gestion.

Le point sur la situation en la matière

La propriété et/ou les droits d'usage sont des questions fondamentales à résoudre pour concevoir des formes de gestion allant dans le sens des objectifs principaux visés par les collectivités nationales qui sont la conservation des ressources naturelles et l'accroissement de la productivité de ces espaces.

Examinons d'abord quelques exemples de droits de propriété et de droits d'usage, puis discutons les propositions de différents auteurs en matière de gestion des terres collectives.

La propriété des terres steppiques diffère selon les pays : privée collective dans certains cas, domaine privé de l'Etat¹ dans d'autres cas, domaine public dans d'autres... Dans quelle mesure les types de propriété influent sur le degré de bonne conservation des ressources naturelles ?

Donnons d'abord quelques exemples sur les types de propriété.

1 Rappelons que le domaine privé de l'Etat peut être aliénable, contrairement au domaine public qui ne peut pas l'être.

En Algérie, les terres steppiques, après avoir été propriété collective des tribus, appartiennent depuis 1975 au domaine privé de l'Etat mais leur gestion relève des communes (Bédrani, 1991). Une loi de 1983 permet, en outre, d'avoir accès à une propriété individuelle sur ces zones à la condition de mettre en valeur par l'agriculture les terres attribuées par l'Etat. Les autres terres cultivées restent, en droit, propriété de l'Etat sauf certaines terres de bas-fonds, assez rares, qui font l'objet de propriété privée depuis la période coloniale.

Au Maroc, il semblerait que les zones steppiques soient la propriété collective de tribus et de fractions de tribus qui en ont la jouissance sous la tutelle de l'Etat (Bouderbala *et al.*, 1992). Les terres cultivées dans ces zones sont propriétés privées.

En Tunisie, les parcours des zones de steppe se divisent en parcours collectifs (appartenant à des tribus ou fractions de tribus), des parcours privés (appartenant à des individus ou des familles), et des parcours soumis au régime domanial (propriété de l'Etat) (Elleuch, 1992). Les "terres collectives à vocation agricole" se trouvant dans les zones steppiques ont été privatisées.

En Turquie, les pâturages "sont du domaine public et soumis à la haute police de l'Etat" (terres *metrûk*) (Aksoy, 1992). Ils ne peuvent être aliénés ni, en droit, changer de destination.

En Syrie, la propriété des terres de parcours appartient à l'Etat. Celui-ci peut les vendre ou les louer à des particuliers en vue d'y faire de l'agriculture, ainsi que le signale Métral (1992). Les parcours font donc partie, en termes juridiques, du domaine privé de l'Etat.

En Palestine, les parcours ont été purement et simplement appropriés par le gouvernement israélien aux dépens des tribus bédouines qui en avaient collectivement la jouissance (Perevolotsky et Landau, 1992). Les terres agricoles en zone de parcours relèvent de la propriété privée.

Ainsi, le fait massif, quand on considère le droit de propriété, est la quasi absence de propriété privée des parcours et la quasi généralité de la propriété publique.

Quand on passe à l'examen des droits d'usage des parcours, on trouve une situation très complexe et diversifiée : droits d'usage récents ou anciens, écrits verbaux s'enchevêtrent, encore compliqués par la mise en culture à différentes périodes de certaines zones.

Les droits d'usage sont fonction des rapports de force entre le(s) propriétaire(s) éminent(s) et les groupes sociaux, anciens ou récents, qui exploitent les terres arides. Donnons, ici aussi, quelques exemples.

En Palestine, subsiste un droit d'usage précaire et révocable. "Les bédouins doivent obtenir des permis de pacage (renouvelés tous les ans !) du Ministère de l'Agriculture (israélien)" qui, en outre, contrôle la taille des troupeaux et leurs mouvements (Perevolotsky et Landau, 1992). Comme le soulignent les auteurs, cette façon de faire décourage "la pratique ou les investissements nécessaires à une conduite saine des parcours sur le long terme".

En Syrie, les tribus ont un droit d'usage exclusif sur leurs parcours. Personne ne peut s'établir sur le territoire d'une tribu sans le consentement de celle-ci (Métral, 1992).

En Turquie, le droit d'usage des terres *metrûk* n'est concédé par l'Etat qu'à un ou quelques villages. Autrement dit, le droit d'usage est exclusif à une ou plusieurs communautés. Plus, les habitants d'un village ne peuvent faire paître sur les parcours concédés des bêtes appartenant à des étrangers au village (Aksoy, 1992).

Au Maroc, le droit d'usage des parcours appartient à des collectivités qui ne semblent pas en avoir un droit d'usage exclusif. Chiche (1992) souligne cependant "la faiblesse en matière de réglementation du droit et des conditions d'usage des pâturages", "les abus en matière d'accès aux ressources et les conflits chroniques", l'absence de "principes, indices et critères sur lesquels se fonder pour reconnaître en toutes circonstances la nature d'une communauté et les modalités de son usage des ressources".

En Tunisie, la loi d'avril 1988 régit le mode d'utilisation par les animaux des terres de parcours. Elle institue "une autorisation nominative du droit d'usage" des parcours maintenus sous le régime domanial (Elleuch, 1992). Les droits d'usage sur les autres types de parcours appartiennent aux tribus, fractions de tribus et familles.

En Algérie, sur le plan légal, seuls les citoyens de la commune ont droit au pâturage sur les parcours du territoire de la commune. Dans les faits, une tradition existe toujours : celle du libre accès aux parcours pour tous les nationaux à la seule condition de ne pas traverser des terres labourées (Bédrani, 1991).

Ces quelques exemples de droit de propriété et de droit d'usage montrent la complexité, mais aussi la faible connaissance qu'on a, des problèmes posés par les terres steppiques.

Par delà les droits formels de propriété et d'usage, passons maintenant aux faits, et aux faits les plus récents.

Dans presque tous les pays sur lesquels on dispose de quelques informations sur la question, il semble que les droits d'usages collectifs se transforment en propriété individuelle de fait. Cette transformation trouve son origine simultanément dans l'accroissement de la population des terres arides, l'accroissement de la demande en viande et la faiblesse de l'évolution de la production de viandes à partir de végétaux cultivés.

Dans les pays du Maghreb, la tendance est générale et, souvent, les techniques d'appropriation similaires. Une des principales techniques consiste à pratiquer des labours autour de superficies de parcours plus ou moins vastes, interdisant ainsi leur accès aux autres éleveurs (interdiction de traverser les terres cultivées). De ce fait, l'extension des labours sur les pâturages steppiques dans tous les pays (de la Turquie au Maroc) est le phénomène dominant. En Turquie, Aksoy (1992) indique que des millions d'hectares de parcours ont été convertis en labours dans les années 1950-1970. En Syrie et en Jordanie, le même phénomène est signalé (Qureshi, 1991 ; Jaubert, 1992 ; Métral, 1992).

L'autre fait dominant est la réticence de plus en plus grande, voire le refus pur et simple, des collectivités ayant la propriété ou le droit d'usage de parcours à rester accueillantes aux autres collectivités comme aux temps anciens où les populations étaient peu nombreuses par rapport aux superficies disponibles.

Le débat sur la transformation des droits de propriété et d'usage

L'état alarmant de dégradation des terres de parcours dans tous les pays concernés par ce type de terres a amené les scientifiques et les développeurs à incriminer les droits existants de propriété et/ou d'usage et à réfléchir sur la transformation de ces droits. Deux positions principales s'affrontent : celle de la privatisation pure et simple des parcours et celle du maintien de la propriété collective avec droit d'usage exclusif pour des communautés traditionnelles restreintes. Dans l'ensemble, tous les spécialistes s'accordent pour condamner, comme cause principale de la dégradation de la steppe, le libre accès à tous de cette dernière.

Pour les tenants de la privatisation, celle-ci est la seule façon d'introduire rapidement le progrès technique et agronomique dans les terres de parcours tout en préservant leur productivité à long terme. En effet, un propriétaire a tout intérêt à intensifier la production de sa propriété, même s'il n'en est pas l'exploitant direct. Il a tout intérêt à lui conserver, et même à accroître, sa valeur et donc à l'entretenir. Cette position est confortée par la tendance vers l'appropriation de fait des terres de parcours, généralement collectives, par différentes méthodes, appropriation qui répond au souci des "appropriateurs" de mieux gérer, certes à leur profit exclusif, les superficies ainsi appropriées. Même si les "labours d'appropriation" sont un élément de dégradation des parcours.

Les tenants de la privatisation pure et simple font justement remarquer que les usagers d'un parcours collectif, généralement, "n'ont pas pour principe de gestion la mise en valeur en commun des

ressources mais le contrôle de la concurrence pour leur usage individuel" (Chiche, 1992)². Ils soulignent, bien sûr, que l'utilisation collective des terres ne permet guère leur entretien et leur préservation des abus d'utilisation. C'est la fameuse "tragédie des communs" analysée par Hardin (1977). Selon cet auteur, "quand le droit d'usage d'une ressource est partagé, les différences dans les coûts marginaux et les bénéfices des individus et du groupe incitent à une surexploitation de la ressource" (El Aich, 1992). En effet, la ressource étant gratuite pour l'individu, celui-ci l'utilise même si elle est peu importante (cas d'un pâturage très dégradé)³.

Nos observations récentes sur une partie de la steppe algérienne appuieraient la thèse de la privatisation dans la mesure où elles confirment de façon claire :

- i. Le fait que l'appropriation de fait de superficies limitées de steppe par des agro-pasteurs moyens et petits répond au souci de ces derniers de se protéger des effets néfastes de la vaine pâture pratiquée par les gros éleveurs lesquels défendent le libre accès pour tous au pâturage.
- ii. L'effet bénéfique de cette appropriation privée sur la conservation des ressources naturelles. Pour la première fois dans la région étudiée, des agro-pasteurs procèdent à leurs frais à des aménagements onéreux de la superficie steppique qu'ils occupent : plantations d'arbustes fourragers, corrections de ravineaux à l'aide d'engins de travaux publics, essais de semis de plantes fourragères adaptées...⁴ (Bédrani, 1992).
- iii. La prise de conscience de plus en plus forte de la part des agro-pasteurs du caractère néfaste du labour des parcours. L'un de ces derniers plantera l'année prochaine des arbustes fourragers sur une parcelle qu'il avait défrichée pour y mettre de l'orge.

Cela dit, ces observations ne sont peut-être pas généralisables à l'ensemble de la steppe algérienne.

Un dernier argument en faveur de la privatisation, et non des moindres, est que l'aliénabilité permet, par le biais des mécanismes du marché, le passage plus facile de la propriété des individus, ou des groupes les moins performants sur le plan économique vers les individus ou groupes les plus performants. Le même effet peut être obtenu en maintenant la propriété collective (quelle que soit sa forme) mais en privatisant (donc en les rendant aliénables) les droits d'usage.

Les tenants de la non-privatisation (ou du maintien de l'usage collectif des parcours) avancent les arguments suivants pour défendre leur point de vue.

- i. "Les droits sur les parcours collectifs sont les droits de la classe qui ne possède pas" (Bourbouze et Rubino, 1992). Admettre la privatisation des parcours, c'est vouer à la misère et à l'exode rural (avec toutes les conséquences négatives de ces deux phénomènes sur le fonctionnement d'ensemble de la société) toute cette partie de la population qui tire de leur utilisation au moins une partie de ses revenus.
- ii. La privatisation détruit le système de production traditionnel fondé très souvent sur la mobilité du bétail, mobilité techniquement nécessaire pour utiliser de façon rationnelle, aux différentes époques de l'année et de façon interannuelle, les différents types de végétation.

Ces deux arguments ne font cependant pas oublier aux tenants de cette thèse que l'étatisation des terres collectives, et donc leur ouverture à tous, en entraînant la dépossession des communautés

2 Cette observation de Chiche ne signifie pas qu'elle soutient la thèse de la privatisation.

3 Livingstone (1991) constate aussi "...that private ownership of animals and communal ownership of the range lead to a *free rider* situation, with individuals maximizing their own use of the range by increasing individual holdings".

4 Un agro-pasteur s'exprime ainsi : "Avant, on ne faisait pas attention à l'alfa ; on l'arrachait, on la brûlait ; elle semblait tellement abondante ; Maintenant, si on veut survivre, il faut qu'on l'élève, qu'on la soigne... Regardez mon alfa : elle est belle ; même mes bêtes ne s'en approchent que quand je le décide !".

traditionnelles, a permis un usage minier des parcours et donc leur dégradation. En fait, pour tous les partisans de la non-privatisation, il faut donner, ou redonner, aux groupes traditionnels un droit d'usage exclusif sur les parcours qu'ils utilisent habituellement. Il s'agit donc bien, au sens juridique, d'une privatisation : un groupe particulier (et non pas tous les nationaux qui le désirent) utilise à son seul profit une portion du territoire. Mais cette privatisation ne s'accompagne pas de la possibilité d'aliénation.

Dans les faits, les situations acquises depuis longtemps par les individus ou les groupes seront très difficiles à remettre en cause, aucun gouvernement ne désirant provoquer trop de conflits à ses dépens. Au lieu de faire table rase du passé, il vaut mieux conforter ces situations quand elles ne s'opposent "pas trop" au droit écrit ou coutumier quitte à imposer des règles de gestion obligeant à la préservation des ressources (contrôle de la charge, obligation de plantation d'arbustes fourragers sur les terres labourées fragiles...).

Pour l'Algérie, par exemple, le mieux pour l'Etat et la collectivité nationale est de donner aux habitants de chaque commune steppique le droit d'usage exclusif des parcours de la commune⁵. A ces habitants, par le biais de leurs représentants élus et/ou de leurs représentants traditionnels (notables des fractions et des douars), de concevoir et d'adopter les formes de gestion et de partage qui les satisfont le mieux. En particulier à eux de déterminer, parmi eux, les ayants droit présents et futurs. Le rôle de l'Etat se limitera à édicter des règles générales de préservation de l'environnement et à fournir l'appui de ses services techniques pour les études et les conseils en aménagement et un minimum d'incitations financières pour encourager les actions des communes et des particuliers en faveur de l'accroissement durable de la productivité des pâturages.

Chaque commune pourra passer des accords avec d'autres communes pour l'usage réciproque, temporaire ou permanent, gratuit ou onéreux, d'une partie de ses parcours. Chaque commune, par négociation avec les autres, règlera le problème des couloirs de passage pour les transhumants. Cela réglerait de façon moderne le problème de la mobilité, parfois nécessaire, des troupeaux.

Pour ce qui est des terres labourées, il serait sage d'en reconnaître la propriété à ceux qui les ont défrichées, même si le défrichage a été fait dans l'intention inavouée de s'attribuer des pâturages. Cependant, on obligerait, sous peine de déchéance, les propriétaires à planter des arbustes fourragers ou des graminées pérennes sur les terres dont les services techniques compétents de l'Etat estimerait nécessaire le retour à l'état de parcours.

Il faut éviter les tendances de l'Etat à réglementer de façon rigide et uniforme la gestion des terres steppiques. Dans un même pays, suivant les régions, des situations différentes existent à la fois sur le plan physique et sur le plan humain (rapports de force différents, coutumes et habitudes différentes). Appliquer la même réglementation partout ne ferait qu'exacerber les conflits dans beaucoup de régions⁶. Dans tous les pays existent des circonscriptions administratives correspondant généralement à des collectivités de base homogènes. Il vaut mieux pour l'Etat affirmer le droit d'usage exclusif de ces dernières sur les parcours et laisser négocier entre eux leurs membres pour en user dans le temps et dans l'espace. Il faut même admettre, dans le cadre de cette autonomie des citoyens de la commune (qui sont en même temps membres d'une tribu), que cette négociation se traduise par le droit d'usage exclusif, pour un temps plus ou moins long, de familles plus ou moins larges sur des portions des parcours de la commune.

L'Etat ne devrait même pas (surtout pas ?) chercher à imposer le retour pur et simple à des formes d'organisation et de gestion traditionnelles mais dépassées depuis longtemps par les faits. En effet, les systèmes traditionnels utilisaient certes "rationnellement" les espaces, mais dans le cadre d'un état

5 En Algérie, la dernière réforme communale facilite les choses : chaque commune correspond approximativement à l'institution traditionnelle qu'est la tribu (ou, moins fréquemment, la fraction de tribu).

6 Bourderbala *et al.* (1992) souligne fort justement pour le Maroc qu'"en tout état de cause, l'extraordinaire diversité des situations concrètes ne plaide pas pour l'adoption de mesures générales rigides. La transformation des collectifs ne pourra faire l'économie d'études et de propositions flexibles jusqu'au cas par cas". Cela est certainement valable pour toutes les régions steppiques des pays au sud et à l'est de la Méditerranée.

donné de développement des forces productives : populations humaines et animales faibles et naturellement régulées, points d'eau en nombre limité, épizooties fréquentes, transport uniquement animal, tout cela régulait la vie des pasteurs et de leurs animaux. Il serait vain de vouloir revenir à un système dont les conditions d'existence globales ont été bouleversées. Ainsi, le système "Hema" en Syrie, pas plus que le système de "Achaba" au Maghreb ne peuvent renaître de leurs cendres. Tout au plus doit-on s'inspirer de certaines de leurs caractéristiques pour améliorer, pour canaliser vers une voie collectivement plus efficace, des systèmes qui, de toute façon, sont en cours de composition et de recomposition.

Les obstacles économiques

On appellera mise en valeur des zones steppiques l'ensemble des actions techniques, organisationnelles et de recherche permettant d'accroître de façon durable la productivité de l'ensemble de ces zones aussi bien dans leurs parties cultivées que dans leurs parties utilisées pour l'élevage.

Les aménagements nécessaires à une mise en valeur généralisée des zones steppiques coûtent et coûteront cher. Qui va les financer et à quelles conditions ? Cette question ne semble pas faire l'objet de suffisamment de recherches appropriées. Elle conditionne pourtant toute volonté d'assurer la conservation des ressources naturelles de ces zones et d'améliorer les conditions de vie des populations qui les utilisent.

Deux attitudes extrêmes sont à écarter : celle consistant à préconiser le seul financement par l'Etat (ou sa plus grande part), celle consistant à ne compter que sur les ressources des usagers ou des propriétaires, individuels ou collectifs.

La première attitude est à écarter du fait que tous les Etats concernés font face, et continueront pendant longtemps à faire face, à des problèmes importants d'insuffisance de ressources publiques. Les dépenses incompressibles des Etats (éducation, santé, logement, défense et surtout remboursement de la dette...) et leur croissance continue, ne serait-ce que celle résultant de la croissance démographique, ne peuvent permettre à aucun Etat le financement intégral, dans un horizon de temps raisonnable, de toutes actions nécessaires à la mise en valeur des zones steppiques de son territoire. Ceci dit, l'Etat doit, et peut, d'une part trouver le minimum de ressources à affecter à cette tâche, d'autre part s'efforcer d'utiliser ces ressources de la façon la plus efficace possible.

Ne nous attardons pas sur le "doit" : la lutte contre la désertisation de zones constituant une part importante des pays et la nécessité générale d'accroître leur productivité, ne serait-ce que pour diminuer la dépendance alimentaire, constituent une priorité que personne ne peut nier.

L'Etat peut trouver des ressources principalement en améliorant le système fiscal. Dans tous les pays en voie de développement, trop d'activités et de rentes échappent à l'impôt, surtout celles exercées ou perçues par les agents formant les groupes les plus puissants de la société. En outre, les taux des taxes et des impôts pourraient souvent être facilement accrus sur des activités ou des produits non prioritaires dans la satisfaction du modèle de consommation de base. Enfin, l'Etat peut trouver des ressources en utilisant plus efficacement celles à sa disposition.

Dans beaucoup de pays, trop d'actions de l'Etat sont mal étudiées et mal exécutées, souvent d'une faible utilité sociale. Dans beaucoup de pays, des actions financées par l'Etat ont un coût beaucoup trop élevé soit à cause de la corruption (grande et petite), soit parce que les fonctionnaires décideurs ne sont pas techniquement compétents et/ou ne sont pas sanctionnés sur la base de leur efficacité mais sur la base de leur degré de soumission politique⁷. Il importe d'améliorer les objectifs et la

⁷ Il faut signaler, en outre, pour expliquer ces phénomènes, la méconnaissance parfois profonde des décideurs en ce qui concerne la steppe et ses populations. Bocco (1990) note, pour le Moyen-Orient "...le fossé qui sépare les classes intellectuelles arabes des populations rurales de leurs propres pays".

rentabilité de ce genre d'actions.

Dans beaucoup de pays, le corps des fonctionnaires est pléthorique et son efficacité inversement proportionnelle à son importance numérique. Trop souvent, l'Etat, pour résoudre un problème, commence par créer un organisme, c'est-à-dire par recruter des fonctionnaires. Mais, souvent il ne prévoit pas un financement suffisant pour leur donner des moyens de travail suffisants. Le grand déséquilibre entre les dépenses pour le paiement des fonctionnaires et les dépenses destinées à leur fournir les moyens de travailler, déséquilibre au profit des salaires, réduit de façon catastrophique l'efficacité déjà faible de ces fonctionnaires. On aboutit à des "fonctionnaires-rentiers" dont le rendement est quasi nul. Au lieu de recruter 100 fonctionnaires, pourquoi ne pas en embaucher seulement 20 en leur donnant les moyens de remplir correctement leur mission ? Cette question naïve ne trouve en général qu'une réponse évasive chez les responsables des administrations.

Si le concours de l'Etat est indispensable à la mise en valeur des zones steppiques, la participation des populations de ces zones aux investissements est tout à fait nécessaire et possible.

Elle est nécessaire parce que la collectivité nationale n'a pas les moyens, ainsi qu'il a déjà été dit, de subventionner la masse considérable d'investissements requis par la mise en valeur. D'ailleurs, même si l'Etat avait les moyens de le faire, cela ne serait pas souhaitable car ce serait développer, ou maintenir, chez les populations concernées, une mentalité d'assistés qui n'est pas favorable au développement.

Elle est possible parce que, d'une part beaucoup de gens sur la steppe ont beaucoup d'argent, d'autre part beaucoup ont de la force de travail et un peu d'argent. Dans tous les pays considérés, en effet, l'élevage s'est développé de façon considérable sous l'effet d'une demande croissante de viande (Janzen, 1991). Ce développement s'est forcément accompagné d'un enrichissement des éleveurs, pasteurs et agro-pasteurs, grands et petits. Ces derniers, dès lors qu'ils sont convaincus de la pérennité du bénéfice de leurs investissements, investissent déjà et continueront à investir leur argent et leur force de travail, comme le prouve l'exemple donné ci-dessus pour l'Algérie (Bédrani, 1992). On comprend alors l'importance des problèmes posés par la clarification des droits d'usage et de propriété.

Enfin, les ressources proviendront de façon de plus en plus abondante de la mise en valeur de la steppe elle-même. En effet, celle-ci supporte des activités agricoles et d'élevage qui, mieux conduites, non seulement seraient écologiquement moins néfastes, mais aussi économiquement plus rentables. A titre d'exemple, les pertes de bétail restent toujours très importantes par manque de produits vétérinaires et d'une alimentation suffisante et régulière aux moments critiques de la vie de l'animal. Par exemple, l'agriculture dans les zones steppiques qui, qu'elle soit en sec ou en irrigué, restent encore trop peu pénétrées par les progrès agronomiques largement diffusés ailleurs. Les rendements pourraient être accrus de façon significative pour peu que des politiques adéquates soient menées dans ce sens. En Syrie, dans des zones de pluviométrie annuelle comprise entre 200 et 350 mm, l'introduction de certaines cultures fourragères permet "d'obtenir une augmentation de revenu variant de 50 à 280% selon les cas". Par ailleurs, "l'adoption généralisée de (certaines) rotations et de l'utilisation d'engrais permettrait d'accroître la production totale d'orge tout en supprimant la production dans les zones non cultivables" (Jaubert, 1992).

Références

- BEDRANI, S. (1990): Les systèmes agro-pastoraux maghrébins : une étude de cas en Algérie. CREAD, Alger.
- BEDRANI, S. (1991): Legislation for livestock on public lands in Algeria. *Nature & Resources*, Vol. 27, n° 4.
- BEDRANI, S. (1992): Notes d'enquête à El Guedid et Deldoul. CREAD, Alger.

- BOCCO, R. (1990): La sédentarisation des pasteurs nomades : les experts internationaux face à la question bédouine dans le Moyen-Orient arabe (1950-1970). *Cahiers des Sciences Humaines*, 26 (1-2).
- BOURDERBALA, N., CHICHE, J. et EL AICH, A. (1992): La terre collective au Maroc. *In: Terres collectives en Méditerranée*. Bourbouze, A. et Rubino, R. (eds.). CIHEAM, IAM Montpellier.
- BOURBOUZE, A. et RUBINO, R. (1992): Grandeur, décadence et renouveau sur les terres utilisées en commun dans les pays de la Méditerranée (Présentation du dossier collectif). *In: Terres collectives en Méditerranée*. Bourbouze, A. et Rubino, R. (eds.). CIHEAM, IAM Montpellier.
- ELLEUCH, F. (1992): Les terres de parcours en Tunisie : mode d'utilisation par les animaux et perspectives. *In: Terres collectives en Méditerranée*. Bourbouze, A. et Rubino, R. (eds.). CIHEAM, IAM Montpellier.
- HARDIN, G. (1977): The tragedy of the commons. *In: Managing the commons*. Hardin, G. and Baden, J. (eds). W.H. Freeman and Co., San Francisco.
- JANZEN, J. (1991): The revival of traditional pastoral systems in the Near East. A survival strategy for pasture lands and mobile livestock keeping?. *In: Workshop on pastoral communities in the Near East: traditional system in evolution*. FAO, Amman.
- JAUBERT, R. (1992): La préservation des ressources, un choix politique : le cas de la Syrie. *In: Académie Internationale de l'Environnement et IUED ; Séminaire de préparation du programme de formation de cadres du développement des régions sèches*. Genève.
- JAUBERT, R. et SANLAVILLE, P. (1992): Evolution et dégradation des marges arides du croissant fertile. *In: Académie Internationale de l'Environnement et IUED ; Séminaire de préparation du programme de formation de cadres du développement des régions sèches*. Genève.
- LIVINGSTONE, I. (1991): Livestock management and "overgrazing" among pastoralists. *In: AMBIO XX*, 2: 80-85. Cité par Janzen (1991).
- METRAL, F. (1992): Extension de l'élevage et de l'agriculture dans les steppes de la Palmyrène en Syrie. Un exemple de gestion des risques par les commerçants entrepreneurs de l'Oasis de Sukhné. *In: Académie Internationale de l'Environnement et IUED ; Séminaire de préparation du programme de formation de cadres du développement des régions sèches*. Genève.
- PEREVOLOTSKY, A. et LANDAU, S. (1992): Droits pastoraux en Israël : perspectives historique et écologique sur le statut des terres de parcours. *In: Terres collectives en Méditerranée ; Bourbouze, A. et Rubino, R. (eds.). CIHEAM, IAM Montpellier.*
- PNUD/FAO (1991): Développement des parcours en zones arides. Développement pastoral. Projet régional. Conclusions et recommandations du projet. FAO, Rome.
- QURESHI, A. (1991): Biological limits to animal production from pastoralism in the Near East. *In: Workshop on pastoral communities in the Near East: traditional system in evolution*. FAO. Amman.