

Gouvernance responsable des régimes fonciers en Méditerranée : conflits et innovations

Séminaire annuel FONCIMED
Réseau de recherche sur le foncier rural méditerranéen
Bragança, Portugal
29 Septembre - 1^{er} Octobre 2016



Crédit photo : O. Rodrigues

Du 29 septembre au premier octobre s'est tenu à l'Institut Polytechnique de Bragança le séminaire annuel du réseau FONCIMED (co-animé par le CIHEAM-IAMM et l'INRA) de chercheurs et de praticiens du foncier rural méditerranéen. Le thème de ce séminaire portait sur la Gouvernance responsable des régimes fonciers, appliquée en particulier aux territoires indivis, aux zones péri-urbaines et touristiques, ou à forts enjeux environnementaux. Les communications issues d'une trentaine d'intervenants répartis en trois sessions permettent de tirer un certain nombre d'enseignements pour une meilleure prise en compte de la question foncière dans les politiques de développement et d'environnement, et notamment dans leur dimension territoriale. Ces communications sont basées sur des enquêtes réalisées dans différents territoires méditerranéens. Six pays - l'Algérie, la Grèce, la France, le Maroc, le Portugal et la Tunisie - étaient représentés.

SOMMAIRE

Session I	p. 2
Gouvernance des territoires indivis et à statut incertain	
Session II	p. 3
Zones sous pression urbanistique et grands projets	
Session III	p. 5
Gouvernance sociale et responsable des conflits sociaux et environnementaux	

Citation :

FONCIMED. (2017). Gouvernance responsable des régimes fonciers en Méditerranée : conflits et innovations. Montpellier : FONCIMED. 7 p. (FONCIMED Policy Brief, n. 1). Séminaire annuel du Réseau de recherche sur le foncier rural méditerranéen FONCIMED, 29/09/2016-01/10/2016, Bragança (Portugal).



Participants au séminaire Foncimed de Bragança – 2016

Crédit photo : O. Rodrigues

Session I Gouvernance des territoires indivis et à statut incertain

Cette session porte sur les modes d'appropriation des ressources rurales communes, les arrangements entre acteurs ainsi que sur leurs évolutions au cours du temps, et sur la façon dont les usages se coordonnent ou pas avec les règles formelles

qui peuvent être édictées à différents échelles de décision. Les enjeux concrets sont sociaux, économiques et environnementaux.

Les deux principaux enseignements ressortant de cette session sont :

1^{er} ENSEIGNEMENT

Performance économique des modes de gestion collective, dans les systèmes agro-pastoraux méditerranéens faiblement intensifs

Au Portugal, des surfaces importantes de terrains communaux subsistent dans les régions rurales du nord et du centre du pays (évaluées à 500 000 ha). S'ils ne représentent qu'une part modeste du territoire national, les *baldios* (communs) faisaient jusqu'à la fin des années cinquante l'objet d'usages variés : bois de chauffe, pâturages, compléments maraichers pour les petits exploitants. Sous la dictature du régime de Salazar, l'Etat a initié sur ces terres, considérées comme improductives, des plantations forestières installées de manière autoritaire, lesquelles ont rencontré une vive opposition locale. Après la révolution des œillets, les *baldios*, devenus un symbole politique, ont été restitués aux municipalités et sont depuis régis par des institutions émanant des collectivités locales. Les enquêtes menées localement sur l'usage des communs mettent en évidence leur **rôle d'appoint non négligeable** (pâturages, bois de chauffe),

ainsi que **l'utilisation originale des profits dégagés de leur exploitation pour le financement d'équipements publics communaux**, mais aussi des problèmes de gestion persistants (manques de moyens publics pour leur entretien, risques d'incendie).

En Algérie, une étude menée sur la comparaison des modes de gestion des parcours steppiques met en évidence les avantages comparatifs d'une gestion collective dans le cadre de communautés villageoises, face à des pratiques d'appropriations privées informelles en augmentation. Dans un territoire marqué par un risque de progression accélérée de la désertification (Wilaya de Djelfa), les espaces administrés par ces communautés sont caractérisés par une **diversification des productions qui optimise l'usage de l'eau (en ralentissant de plus la dégradation des terres)** et pérennise davantage les revenus des éleveurs en diminuant la pression sur les parcours.

2^e ENSEIGNEMENT

Contribution des communs au renforcement d'une gouvernance plus respectueuse des intérêts des populations rurales et plus favorable à l'équité

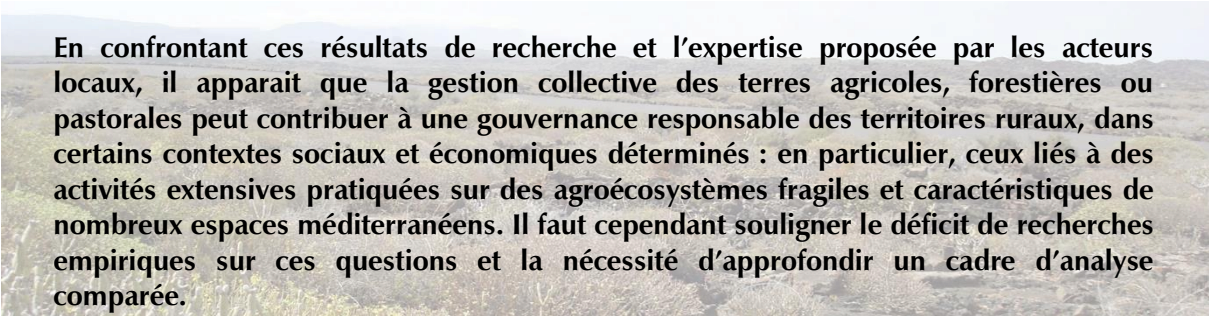
En Tunisie, le mouvement de privatisation des terres agricoles initiés par la politique de libéralisation économique dans les années quatre-vingt-dix est actuellement remis en cause par la montée de revendications sociales auparavant étouffées.

Ces contestations s'appuient sur les frustrations importantes liées à l'opacité du processus de privatisation et aux partages très inégalitaires qui s'en sont suivis (attestés par une étude sur les procès-verbaux de partage) et les effets pervers en termes de morcellement qui en découlèrent. Un débat politique émerge par conséquent, notamment dans les oasis du sud, sur le devenir de terres historiquement administrées par les communautés tribales, puis accaparées par les colons durant le protectorat et enfin mobilisées de manière autoritaire par l'Etat à l'indépendance pour la mise en place de coopératives.

La controverse porte sur **la gestion par l'Etat ou par des structures collectives** des terres utilisées notamment pour les parcours d'élevage.

En Grèce, les **municipalités conservent un contrôle sur les terres de pâturage**, notamment le surplus non utilisé pour la transhumance et peuvent s'opposer à la mise en location terres communales aux éleveurs. L'augmentation importante du cheptel bovin, élevage non traditionnel stimulé par la politique agricole commune, suscite en effet des résistances face à la perspective d'une marginalisation de l'élevage ovin historiquement dominant.

La gestion communale des terres de parcours donne ainsi lieu à des conflits importants, d'autant plus que les régions d'élevage sont confrontées à des problèmes aigus induits par ce mouvement de substitution (pression sur la ressource en eau, pénurie de lait de brebis pour la production fromagère locale en



En confrontant ces résultats de recherche et l'expertise proposée par les acteurs locaux, il apparaît que la gestion collective des terres agricoles, forestières ou pastorales peut contribuer à une gouvernance responsable des territoires ruraux, dans certains contextes sociaux et économiques déterminés : en particulier, ceux liés à des activités extensives pratiquées sur des agroécosystèmes fragiles et caractéristiques de nombreux espaces méditerranéens. Il faut cependant souligner le déficit de recherches empiriques sur ces questions et la nécessité d'approfondir un cadre d'analyse comparée.

Session II

Zones sous pression urbanistique et grands projets

Cette session porte sur les nouvelles formes de vulnérabilité des agriculteurs et de l'agriculture en zone péri-urbaine du fait de la pression foncière, mais aussi sur la vulnérabilité des agriculteurs qui sont affectés par la mise en œuvre de grands projets de

développement. Des constats sont établis et des pistes de solutions proposées.

Les deux principaux enseignements ressortant de cette session sont :

1^{er} ENSEIGNEMENT

Les dispositifs contraignants de préservation des terres agricoles peinent à se mettre en place mais ils peuvent donner lieu à des processus de compensation dans lesquels les rapports de force (sociaux et politiques) sont primordiaux.

En France, on note la standardisation des méthodes d'évaluation destinées à donner une valeur au préjudice lié à la perte de revenu agricole induit par l'expropriation.

Ce processus de standardisation a progressivement pris la forme d'une généralisation de la négociation collective associant l'administration fiscale aux représentants de la profession agricole, c'est-à-dire les syndicats et chambres consulaires. Pour la négociation sont pris en compte l'appréciation de la perte de revenu agricole, la pression foncière, l'indemnité de dépossession et l'indemnité d'exploitation, le déséquilibre d'exploitation, le « droit au bail » et le préjudice économique. Les rapports de force entre syndicats agricoles et administration sont déterminants pour le montant final des indemnisations qui apparaît

finalement comme une construction négociée de l'évaluation des préjudices.

L'exemple de l'Algérie, montre un appareillage complet de lois concernant la protection des terres agricoles par l'urbanisation et les grands projets publics. Ces instruments (lois – décrets-instructions) répondent à la nécessité d'une part de réaliser des projets d'équipements publics, et d'autre part de préserver au maximum les terres agricoles considérées comme une ressource vitale. Cependant une présentation critique montre qu'une législation contraignante en matière de protection des terres, n'empêche pas la consommation effrénée et incontrôlée des terres agricoles. Sans doute ces politiques devraient-elles intégrer les différents acteurs du territoire pour atteindre une plus grande efficacité.

2° ENSEIGNEMENT

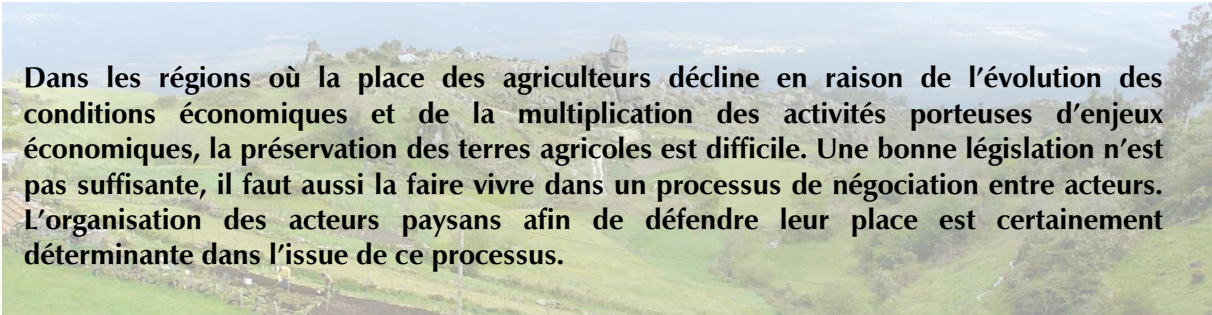
Les agriculteurs en zone périurbaine ou sous pression foncière tendent à perdre leur statut de producteurs. Des processus de concertation peuvent contribuer à une meilleure prise en compte de leur profession.

Les préoccupations liées à la lutte anti-incendie en Corse et Sardaigne sont plus importantes en zones périurbaines ou touristique, en raison de risques sur les personnes et les biens plus forts que dans les zones naturelles ou rurales peu peuplées. Ceci impacte le rôle social des éleveurs des deux régions pastorales et touristiques. Les éleveurs tendent à changer leur image d'incendiaires responsables de la disparition des espaces boisés pour montrer qu'ils sont les « gardiens » des paysages méditerranéens et ils considèrent que le territoire a perdu en grande partie sa vocation pastorale au profit de développement résidentiel et touristique. Cette perception entraîne des stratégies de groupes chez les éleveurs pour faire valoir des pratiques et des modes de gestion des territoires différenciés.

Dans les oasis en voie d'urbanisation, ainsi que le montre l'exemple de l'oasis de Gabès, qui est menacée de plus par la pollution industrielle, l'étalement de l'espace urbain se

fait aux dépens de l'espace oasien. Un groupe restreint d'agriculteurs en cours d'intensification émerge, alors que les autres exploitations stagnent et ne dégagent plus qu'un revenu d'appoint. Dans ce contexte, on propose la création d'un office national des oasis destiné à protéger ces espaces et les exploitations.

Dans ces zones sensibles à fortes contraintes, il peut être intéressant de construire des modèles de prédiction des usages. En utilisant le système d'information géographique (GIS) et l'analyse spatiale, la méthode actuellement testée en Grèce consiste à proposer des scénarios pour les agriculteurs et les services publics afin de favoriser la protection et la bonne gouvernance des espaces spéciaux. En effet de nouvelles formes de gouvernance sont nécessaires afin de surmonter ces problèmes ainsi que de modifier les règles et les normes de propriété foncière. Cela passe notamment par la régulation du fonctionnement des marchés ainsi que des politiques et pratiques durables d'utilisation des terres.



Dans les régions où la place des agriculteurs décline en raison de l'évolution des conditions économiques et de la multiplication des activités porteuses d'enjeux économiques, la préservation des terres agricoles est difficile. Une bonne législation n'est pas suffisante, il faut aussi la faire vivre dans un processus de négociation entre acteurs. L'organisation des acteurs paysans afin de défendre leur place est certainement déterminante dans l'issue de ce processus.

Session III

Gouvernance sociale et responsable des conflits sociaux et environnementaux

Cette session s'intéresse aux *modes de gestion responsables du foncier* à l'échelle d'un territoire et aux évolutions de la gouvernance et de la réglementation liées au foncier pour satisfaire simultanément les nouvelles tendances en matière de démographie et d'activités économiques

dominantes, en cohérence avec les objectifs nationaux et territoriaux de développement économique et durable.

Les deux principaux enseignements ressortant de cette session sont :

1^{er} ENSEIGNEMENT

Coordination des acteurs privés et des institutions concernées par les enjeux fonciers aux différentes échelles : cette coordination détermine l'acceptabilité sociale et économique des évolutions foncières observées, qu'il s'agisse du maintien des communs ou de leur privatisation. Cette coordination joue un rôle sur les usages et leur légitimité, sur ceux qui peuvent être maintenus ou au contraire transformés.

La situation des terres communes reste mal prise en compte par la gouvernance du foncier et la gouvernance agricole à toutes les échelles, du territoire jusqu'à l'échelle régionale, comme à l'échelle européenne. Au Portugal, les usages des *baldios* font l'objet de règles communes d'usage souvent anciennes mais qui ne correspondent plus nécessairement aux activités actuelles ; par exemple, l'élevage, la pâture et la collecte de fourrage ont été abandonnés sur certains *baldios* depuis plus d'une génération, soit que les villages soient devenus le lieu de résidence de populations d'origine urbaine, soit que les modes d'élevage aient évolué dans le sens d'une intensification. Des projets d'énergie renouvelables (éoliens) ont pu être installés sur ces espaces au profit des communes. Les agriculteurs continuent de déclarer ces surfaces comme étant utilisées par leur bétail afin d'obtenir des aides de la PAC sur les systèmes extensifs. Ces déclarations se faisant sans concertation préalable et de façon individuelle, des conflits entre éleveurs apparaissent, car la surface du *baldio* ne peut être déclarée qu'une seule fois.

Il y a donc des conflits fonciers qui portent sur l'accès aux aides de l'UE et un défaut de gouvernance sur l'organisation des demandes d'aides dans un contexte de ressources communes.

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

2^e ENSEIGNEMENT

Des modes de gestion responsables du foncier agricole et des solutions, à la fois privées et réglementaires, peuvent être trouvées pour les encourager.

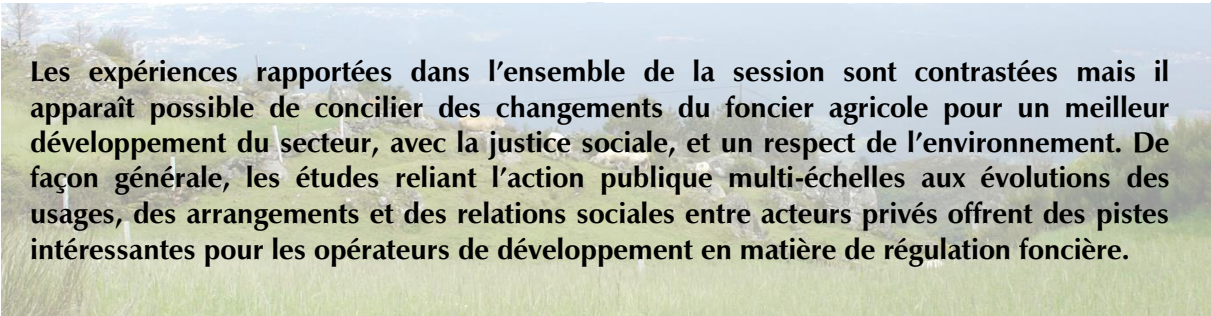
Dans la steppe algérienne soumise à un mouvement d'appropriation privative des terres pastorales converties en espaces agricoles, ainsi qu'à une variabilité climatique croissante qui pèse sur la disponibilité fourragère, l'approche des moyens d'existence permet de comprendre les stratégies actuelles d'adaptation des éleveurs confrontés à ces nouvelles contraintes pour la mobilité des troupeaux.

Les déplacements et l'accès aux terres, à l'intérieur comme à l'extérieur de la commune d'origine des éleveurs, sont permis par des arrangements ou contrats d'accès informel aux terres entre les acteurs. Les différentes formes de mobilités, expression de l'adaptation aux variations climatiques et foncières sont rapportées aux différents types de capitaux mobilisés par les éleveurs. La mobilité des animaux reste une réponse appropriée à la variabilité climatique malgré la privatisation de facto des terres steppiques.

Au Maroc, la révision de 2005 de la loi agraire sur la redistribution de terres engendre de profonds impacts sociaux. La stratégie nationale de développement agricole promeut de façon générale une libéralisation du secteur ; la loi agraire cherche notamment à limiter le morcellement des terres pour favoriser l'investissement et l'innovation dans l'agriculture. Ces objectifs sont pertinents du point de vue économique, et ils sont recherchés à travers cette loi qui exige qu'un seul héritier ou propriétaire puisse reprendre l'ensemble des terres d'une exploitation et qui prévoit des dédommagements monétaires pour les autres héritiers.

Cette loi a souvent conduit au transfert du foncier à d'autres propriétaires que ceux de la famille initiale, souvent des investisseurs et surtout dans les zones proches des villes ; deuxièmement, chaque héritier pouvant faire acte de candidature de façon individuelle pour devenir le bénéficiaire exclusif des terres lors de la succession, les situations de conflits familiaux ont tendance à se multiplier.

La simplification de certaines procédures d'assurance paraît nécessaire, ainsi qu'une évaluation des effets de cette loi à la fois sur la préservation des espaces agricoles et la petite agriculture familiale. En France, le foncier agricole fait trop souvent les frais de la mise en œuvre d'outils de protection de la biodiversité comme la compensation. Les investisseurs s'installent sur des terres agricoles pour mener leurs projets, et ils en mobilisent d'autres pour la mise en place des mesures de compensation exigées par la réglementation. Dans le même temps, les agriculteurs rencontrent des difficultés croissantes pour l'accès au foncier, très coûteux. Or, ces agriculteurs pourraient devenir des acteurs de la compensation au lieu de perdre le contrôle de leurs terres, et obtenir des gains supplémentaires liés au changement de pratiques agricoles par la production de services écosystémiques. Les pouvoirs publics sont favorables à la maîtrise foncière par l'achat, mais des structures associatives ont tendance à proposer aux agriculteurs une maîtrise foncière par contractualisation, par exemple sur 5 ans. Ce dispositif foncier pourrait être utilisé dans le cadre d'une compensation pensée pour la biodiversité ordinaire largement entretenus par l'agriculture.



Les expériences rapportées dans l'ensemble de la session sont contrastées mais il apparaît possible de concilier des changements du foncier agricole pour un meilleur développement du secteur, avec la justice sociale, et un respect de l'environnement. De façon générale, les études reliant l'action publique multi-échelles aux évolutions des usages, des arrangements et des relations sociales entre acteurs privés offrent des pistes intéressantes pour les opérateurs de développement en matière de régulation foncière.

FONCIMED

POLICY BRIEF #1

Janvier 2017

Le réseau Foncimed

FONCIMED est un réseau méditerranéen pluridisciplinaire et interinstitutionnel d'échanges et de comparaisons d'expériences sur la question foncière, qui a été créé en 2007 à l'initiative du CIHEAM et de son Institut de Montpellier et de l'INRA France.

Lieu d'échanges entre chercheurs et praticiens sur les expériences, les études, les méthodes ou les résultats de recherches portant sur la physionomie et les dynamiques d'usages du sol des territoires ruraux et péri-urbains méditerranéens.

Ouvert à tous les chercheurs, étudiants et acteurs de terrain, le réseau Foncimed s'organise autour d'une rencontre annuelle dans un des pays participants, pendant laquelle sont présentés les derniers travaux ou projets des membres. Lorsque des possibilités de collaboration émergent, elles s'organisent en dehors du réseau par les chercheurs concernés, dans les cadres habituels du soutien à la recherche.

Foncimed regroupe des chercheurs et praticiens :

- **de pays du pourtour méditerranéen** : Albanie, Algérie, Espagne, Égypte, France, Grèce, Italie, Maroc, Roumanie, Tunisie, Turquie
- **d'institutions très diverses** : INRA (France), CIHEAM-IAMM, INRAT (Tunisie), Universités d'Antalya, d'Alger et de Tunis, Services centraux de ministères algériens et marocains...

Ce policy brief a été écrit par les membres du réseau Foncimed.

Disponible sur : www.iamm.ciheam.org/download/38

Coordinateurs :

Romain Melot
AgroParistech INRA SADAPT
www6.versailles-grignon.inra.fr/sadapt

Jean Christophe Paoli
INRA SAD LRDE
www.sad.inra.fr

Mélanie Requier-Desjardins
CIHEAM-IAMM
www.iamm.ciheam.org

Orlando Rodrigues
IPB
esa.ipb.pt

Koutsou Stavriani
Agricultural Economics - TEITHE
www.farm.teithe.gr

Séminaire Foncimed 2016

foncimed2016.ipb.pt/



PUBLICATIONS FONCIMED

A paraître prochainement : *La petite exploitation agricole méditerranéenne, une réponse en temps de crise*. Montpellier (France) : CIHEAM. (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens, n. 117). <http://om.ciheam.org/>



Vianey G., Requier-Desjardins M., Paoli J.-C. (eds.). 2015. *Accapement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier (France) : CIHEAM. 368 p. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 72). <http://om.ciheam.org/option.php?IDOM=1018>

Ben Saad A., Sghaier M., Jouve A.-M., Napoléone C., Paoli J.-C., Elloumi M. (eds.). 2013. Actes des travaux de l'Ecole chercheurs et du cours CIHEAM « Gouvernance foncière et usage des ressources naturelles ». *Revue des Régions Arides*, 01/01/2013, n. 30, 266 p. <http://www.ira.agrinet.tn/imgcommon/files/rra30.pdf>



Elloumi M. (coord.), Jouve A.-M., Napoleone C., Paoli J.-C. (eds.). 2011. *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée*. Montpellier (France) : CIHEAM. 172 p. (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches, n. 66). 1. Séminaire FONCIMED sur les Modes de Régulation des Echanges Fonciers et de l'Occupation du Sol, 2008/10/08-12, Antalya (Turquie). <http://om.ciheam.org/option.php?IDOM=569>

Jouve A.-M. (coord.), Ben Saad A., Napoleone C., Paoli J.-C. 2010. *Manuel gouvernance foncière et usages des ressources naturelles*. 392 p. Valorisation des communications de l'école-chercheurs de Gabès (16-20 novembre 2009) et du cours spécialisé de Tataouine (21-25 novembre 2009), organisés dans le cadre du réseau FONCIMED avec le concours financier de l'AFD. http://www.iamm.ciheam.org/ress_doc/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=29640



Ce document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons CC-BY-NC-SA : Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions.

Conception graphique et réalisation : Rafaèle Sarrade & Cécile Adamolle
© FONCIMED 2017

