

Dynamiques juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie

Nasr N., Bouhaouach T.

in

Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafour M. (ed.).
Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32

1997

pages 151-157

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI971105>

To cite this article / Pour citer cet article

Nasr N., Bouhaouach T. **Dynamiques juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie.** In : Bourbouze A. (ed.), Msika B. (ed.), Nasr N. (ed.), Sghaier Zaafour M. (ed.). *Pastoralisme et foncier : impact du régime foncier sur la gestion de l'espace pastoral et la conduite des troupeaux en régions arides et semi-arides.* Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 151-157 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 32)



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

Dynamiques juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie

Noureddine NASR, Institut des régions arides, Médenine (Tunisie)

Tahar BOUHAOUACH, Arrondissement des affaires foncières, Médenine (Tunisie)

Résumé : *Le partage des terres collectives des tribus, qui a commencé dès le début de ce siècle, est passé par plusieurs étapes. Au bout d'un siècle de travail juridique, institutionnel et technique, 1,3 million d'ha de terres cultivables ont été partagés et 600 000 ha de parcours ont été soumis au régime forestier. Des 3 millions d'ha de terres collectives, il reste alors 300 000 ha à apurer et 900 000 ha à soumettre au régime*

forestier. Toutefois, des problèmes institutionnels et de gestion des terres, surtout celles de parcours, sont posés. Dans le présent travail, nous allons présenter l'histoire juridique, technique et institutionnelle du partage des terres collectives en Tunisie, ainsi que la problématique actuelle.

Mots-clés : *Tunisie, aride, foncier, terres collectives, juridiction.*

A l'aube de l'indépendance de la Tunisie (1956), les terres collectives couvraient environ 3 millions d'ha, soit près du 1/5^e du territoire national et le tiers des terres agricoles. Ces terres collectives appartenaient dans l'indivision à plusieurs collectivités ethniques et étaient situées principalement dans les régions arides et semi-arides, au sud de la dorsale tunisienne. Les terres collectives constituaient entre autres les parcours des collectivités nomades et semi-nomades du centre et du sud de la Tunisie : Ouerghemma, Béni-Zid, Ghayer, M'thalith, H'mamma, Z'lass, Frachich, etc. Toutefois, depuis l'indépendance du pays, d'importantes mutations socio-économiques ont touché l'espace et la société rurales : développement d'une infra-

structure publique (routes, écoles, dispensaires, électricité, eau potable, etc.) amenant la sédentarisation des nomades et semi-nomades du centre et sud de la Tunisie. Ces mutations se sont accompagnées d'une transformation des systèmes agraires des zones arides dans lesquels le foncier a joué un rôle important. En effet, le déclin d'un nomadisme-pastoralisme qui a marqué l'espace et la société du centre sud de la Tunisie pendant plusieurs siècles s'est accompagné du partage des terres collectives de parcours. Ce partage, dont les procédures ont commencé dès le début de ce siècle, a nécessité la mise en œuvre d'une politique foncière (juridique, technique et institutionnelle) que nous allons tenter de présenter et d'analyser.

1. Les composantes juridique et technique des terres collectives

Les terres collectives sont régies par des lois dites particulières. Elles constituent donc un statut particulier par rapport au droit commun et sont supervisées, gérées et administrées sous la tutelle du pouvoir exécutif. L'évolution contemporaine des terres collectives est marquée par 7 étapes.

1.1 L'étape de la délimitation des terres collectives et de la reconnaissance aux tribus du droit de jouissance sur les terres collectives (1901-1920)

Le problème d'appropriation des terres collectives ne s'est posé que depuis la coloni-

sation de la Tunisie (1881). En effet, la législation foncière durant les périodes antérieures a porté essentiellement sur l'exploitation et non sur la propriété des terres. La notion juridique des terres collectives a été introduite par l'administration française. Par le décret du 14/01/1901, le Protectorat reconnaît aux tribus le droit de jouissance sur les terres collectives et incite l'administration à procéder, dans les plus brefs délais, à la délimitation et à la détermination de l'étendue de ces terres (Nasr, 1993).

A la suite des travaux de délimitation des terres de jouissance des tribus, une dualité juridique s'est posée entre les juristes partisans de la domanialisation (propriété de l'État) de ces terres et ceux qui plaidaient pour l'obligation d'en reconnaître aux tribus la propriété privée. Après une longue hésitation, l'administration a opté pour la reconnaissance aux tribus du droit de jouissance des terres collectives comme un préalable au droit de propriété privée. C'était le contenu fondamental du décret du 24 novembre 1918 relatif aux territoires militaires du sud de la Tunisie (Bouhaouach, 1988).

Parallèlement, le Protectorat a encouragé la technique des lotissements ruraux à base de plantations arboricoles pour pouvoir accéder à la propriété privée. Les exploitants désireux de s'approprier un lot avaient un délai de grâce de 6 ans pour le planter et le mettre en valeur (c'est l'accès à la propriété par la vivification : "*al-ihya*").

1.2 L'étape du premier partage des terres collectives (1920-1935)

Cette étape a été caractérisée par la création des institutions de partage des terres collectives, des institutions de règlement des litiges, et des institutions chargées de la supervision administrative (coloniale) sur les terres du sud tunisien (anciens territoires militaires). De même, le décret du 30/12/1935 a doté les terres collectives des territoires de contrôle civil du pays (le centre et le nord de la Tunisie) d'un statut basé sur les principes suivants :

- la tribu est considérée comme le proprié-

taire de la terre qu'elle occupe légalement sous la tutelle de l'État (la terre qui a été délimitée durant l'étape précédente) ;

- la tribu est dotée d'un conseil de gestion élu qui administre les biens collectifs sous la tutelle administrative de l'État ;
- les litiges relatifs à ces terres sont soumis à une juridiction d'arbitrage spéciale : le conseil de tutelle locale, le conseil de tutelle régionale, etc.

Cela a impliqué un premier niveau de partage des terres collectives sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que le premier essai d'application du statut de 1935 a concerné la tribu des Ouled Sidi Ali Ben Aoun dont le territoire est situé dans le centre du pays (Bessis *et al.*, 1956). Cette tribu a été dotée de la personnalité civile par décret du 29 avril 1937 et son conseil de gestion fut élu à la fin de la même année.

1.3 L'étape de la recherche de la mise en valeur des terres collectives (1935-1956)

Pendant cette période, l'administration a généralisé les réglementations sur les terres collectives du territoire militaire du sud au territoire civil du centre. Cette situation s'est soldée par une distorsion des rapports de complémentarité entre le sud et le centre du pays impliquant l'arrêt de la complémentarité (transhumance) entre les parcours et les jachères du centre et les parcours du sud du pays.

Le décret du 23 août 1951 a d'abord rajeuni une disposition transitoire du statut de 1935 (art. 33), qui permettait la délivrance d'un titre de propriété privative à toute personne ayant réalisé des plantations ou constructions sur une parcelle de la terre collective.

1.4 L'étape de l'unification de la juridiction foncière et de l'accélération de la mise en valeur (1956-1964)

Dès l'indépendance, l'État a entrepris la réforme des régimes fonciers traditionnels. Les terres "*habous*" (terrains consacrés aux œuvres

religieuses) qui constituaient un frein à l'accélération de la privatisation des terres agricoles ont été, soit intégrées aux domaines de l'État (propriété privée de l'État), soit distribuées, soit louées à perpétuité à des privés. Environ 1 500 000 ha des terres "habous" ont été ainsi touchés par cette réforme suite à l'application des décrets parus en 1957 relatifs à l'abolition du régime "habous" (Nasr, 1993).

Les réformes se sont orientées par la suite vers les terres collectives. En effet, par la loi n°16 du 28/9/1957, les anciens textes relatifs aux terres collectives ont été refondus et adaptés aux conditions nouvelles de la Tunisie indépendante. C'est ainsi que la loi n° 59-83 du 21/7/1959 a clarifié les procédures et les conditions d'octroi à tout membre d'une collectivité d'une parcelle de terre qu'il avait mise en valeur. Ce fut alors la reconnaissance de la conversion du droit de jouissance en droit de propriété sur les terres collectives qui ont progressivement perdu leur vocation pastorale. Cette conversion touchera 1,5 sur les 3 millions d'ha de terres collectives.

A partir de 1961, l'État s'oriente vers une politique dirigiste basée sur la planification et la création de coopératives agricoles. Mais cette politique mal préparée a échoué tant sur les terres privées que sur les terres collectives.

1.5 L'étape de la réforme agraire : une mise en veilleuse relative de la privatisation (1964-1970)

A la suite de la nationalisation des terres des colons, le 12/5/1964, il y a eu promulgation de la loi 64-28 du 4/6/1964 qui a réformé le statut des terres collectives. Désormais, sont considérées comme terres collectives, non seulement les terres dont les groupes jouissent collectivement, mais aussi celles dont les membres de la collectivité se sont partagés la jouissance à titre familial ou bien individuel. De même, l'attribution à titre privé de lots ne pourra désormais être effectuée que dans le cadre du système coopératif.

Ainsi, le partage des terres collectives se fait désormais dans le cadre des coopératives agricoles, choisies comme unité de base de

l'économie et de l'organisation sociale. La gestion des terres collectives est ainsi confiée à des structures appelées conseils de gestion, prévus pour se transformer en coopératives agricoles par la suite. C'est ainsi qu'un ralentissement de l'établissement de la propriété privée individuelle se constate jusqu'en 1969, date à laquelle l'expérience des coopératives fut arrêtée en Tunisie.

1.6 L'étape du retour accéléré à la privatisation (1971-1988)

Suite à l'arrêt de l'expérience coopérative, l'État a promulgué la loi 71-7 du 14/01/1971 qui a modifié et complété la loi 64-28 du 4/6/1964 concernant surtout la fixation des modalités d'attribution à titre privé des terres collectives. Cette nouvelle loi stipule que l'attribution pourra être effectuée par décret à titre privé sous forme individuelle en faveur des membres des collectivités qui sont représentés par des conseils de gestion élus. Ces conseils constituent des éléments moteurs de la mise en valeur des terres collectives et de la promotion sociale des collectivités et des individus.

La privatisation des terres collectives va progresser surtout grâce à la formule d'attribution dite accélérée, par opposition à l'ancienne formule dite normale, basée sur des levés parcellaires, longs et coûteux. L'attribution selon la formule dite accélérée avait fait l'objet d'une circulaire du Ministre de l'agriculture le 2/5/1973. Pratiquement, cette nouvelle formule d'attribution se base sur de simples enquêtes possessoires menées rapidement en collaboration avec les conseils de gestion.

La loi 64-28 du 4 juin 1964 fixant le statut des terres collectives a été de nouveau modifiée et rectifiée par la loi 79-27 du 11 mai 1979. Cette nouvelle loi rectificative vise surtout l'accélération des remises des titres de propriété individuelle nécessaires pour accéder aux crédits agricoles bancaires instaurés en parallèle.

1.7 L'étape de l'achèvement de la privatisation (après 1988)

Cette étape est marquée par le renforcement de la décentralisation des institutions de partage et de règlement des litiges. Cette

nouvelle organisation institutionnelle a pour principaux objectifs l'achèvement du partage des terres collectives agricoles non pastorales et la soumission accélérée des parcours situés dans les terres collectives. La loi 88-5 du

8/2/1988 instaure un conseil de tutelle local à l'échelle de chaque délégation (deuxième niveau de découpage administratif) à côté d'un conseil de tutelle régional prévu auparavant au niveau de chaque gouvernorat.

2. Les principaux résultats de la dynamique foncière sur les terres collectives tunisiennes

2.1 Les résultats techniques

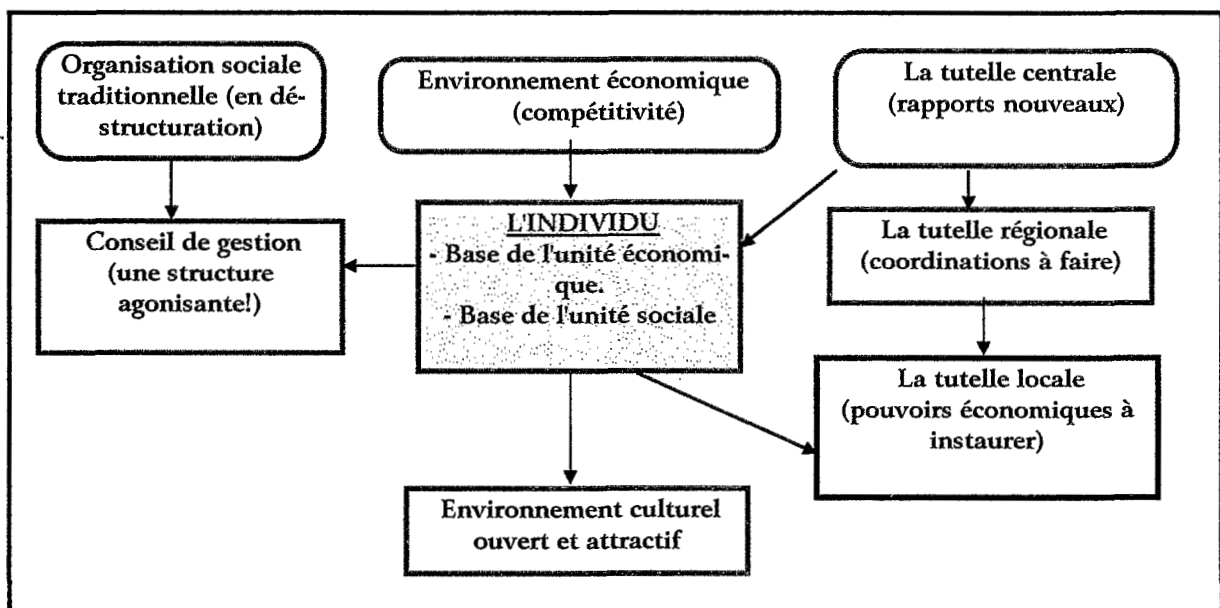
Après presque un siècle d'apurement foncier et surtout de partage des terres collectives en Tunisie, les résultats sont les suivants :

- le partage et l'attribution d'environ 1,3 millions d'ha de terres collectives. Il reste à partager environ 200 000 ha de terres collectives ; le plus difficile reste à faire ;
- la délimitation et la soumission sous régime forestier d'environ 600 000 ha de parcours ; mais il reste à gérer 900 000 ha de parcours collectifs non délimités.

2.2 Le conseil de gestion : une structure en difficulté

Dans le passé, le partage, l'exploitation et la gestion des terres collectives, étaient organisés par la collectivité au sein du conseil de la collectivité ou "miaad" (Nasr, 1995). La déstructuration de l'organisation sociale traditionnelle (tribu) causée par les mutations socio-économiques profondes qu'a connues la Tunisie au cours de ce siècle, et son remplacement par les conseils de gestion, ont dynamisé les opérations de partage des terres collectives. Toutefois, la majorité des conseils de gestion n'ont pas pu développer des programmes d'aménagement et de gestion collectives des terres agricoles ou pastorales et leur rôle s'est ainsi limité aux opérations de partage des terres collectives. Dans les circonstances actuelles, ces structures vont disparaître avec la fin du partage des terres collectives attribuables.

La composante institutionnelle



3. La problématique actuelle : quels enjeux ? quels choix ? et quels outils pour rechercher un développement durable des zones arides ?

3.1 Les enjeux

La majorité des terres collectives cultivables ont été partagées et sont souvent mises en culture par leurs occupants. Il reste à apurer environ 200 000 ha, objet de plusieurs litiges entre les ayants droit. Le partage de ces terres nécessitera plus de temps et va entraîner un important morcellement des terres agricoles. Quant aux terres à vocation pastorale, 600 000 ha ont été soumis sous régime forestier. Les programmes d'aménagement et de gestion rationnelle de ces parcours, notamment ceux du sud du pays, sont très limités. Un grand travail reste à faire pour un meilleur aménagement et une gestion participative des parcours collectifs soumis au régime forestier.

Quant aux parcours collectifs non encore délimités et soumis au régime forestier, la situation est encore plus grave. Leur gestion est anarchique et la dégradation du couvert végétal atteint parfois des situations très critiques (Nasr *et al.*, 1995).

3.2 Les choix

Dans les nouveaux contextes économiques et environnementaux, il devient urgent d'instaurer des règles de gestion des ressources naturelles pour assurer un développement durable des écosystèmes fragiles en zones arides. Parallèlement, les enjeux sur les terres collectives non attribuables (les terres de parcours) sont très importants. Les collectivités veulent les partager et les planter ; mais ces terres sont souvent sur des terrains impropres à la culture et situées dans des régions à très faible pluviométrie.

3.3 Les méthodes

La délimitation et la gestion des parcours collectifs par les services techniques et par les collectivités locales et leurs représentants (conseils de gestion des terres collectives) posent de sérieux problèmes. Il devient ainsi urgent de revoir les méthodes de bornage et les modalités de gestion de ces terres. Il en est de même pour les terres à vocation agricole : quelles cultures ? et quelles techniques culturales ?

4. Conclusion

La majorité des terres collectives sont occupées par des usagers avant même le partage des terres par l'administration. En fait, ne sont exploités collectivement que les pâturages. Les terres collectives cultivables ont fait l'objet depuis longtemps d'un partage entre les familles.

Au niveau institutionnel, l'efficacité des conseils de gestion et de partage des terres collectives est très variable d'un conseil à un autre mais peu efficient dans l'ensemble. Quant à la contribution des institutions de tutelle (le conseil de tutelle locale ou le conseil de tutelle régionale) à la résolution des litiges, elle était certes positive, mais elle n'est pas totale (Bouhaouach, 1989).

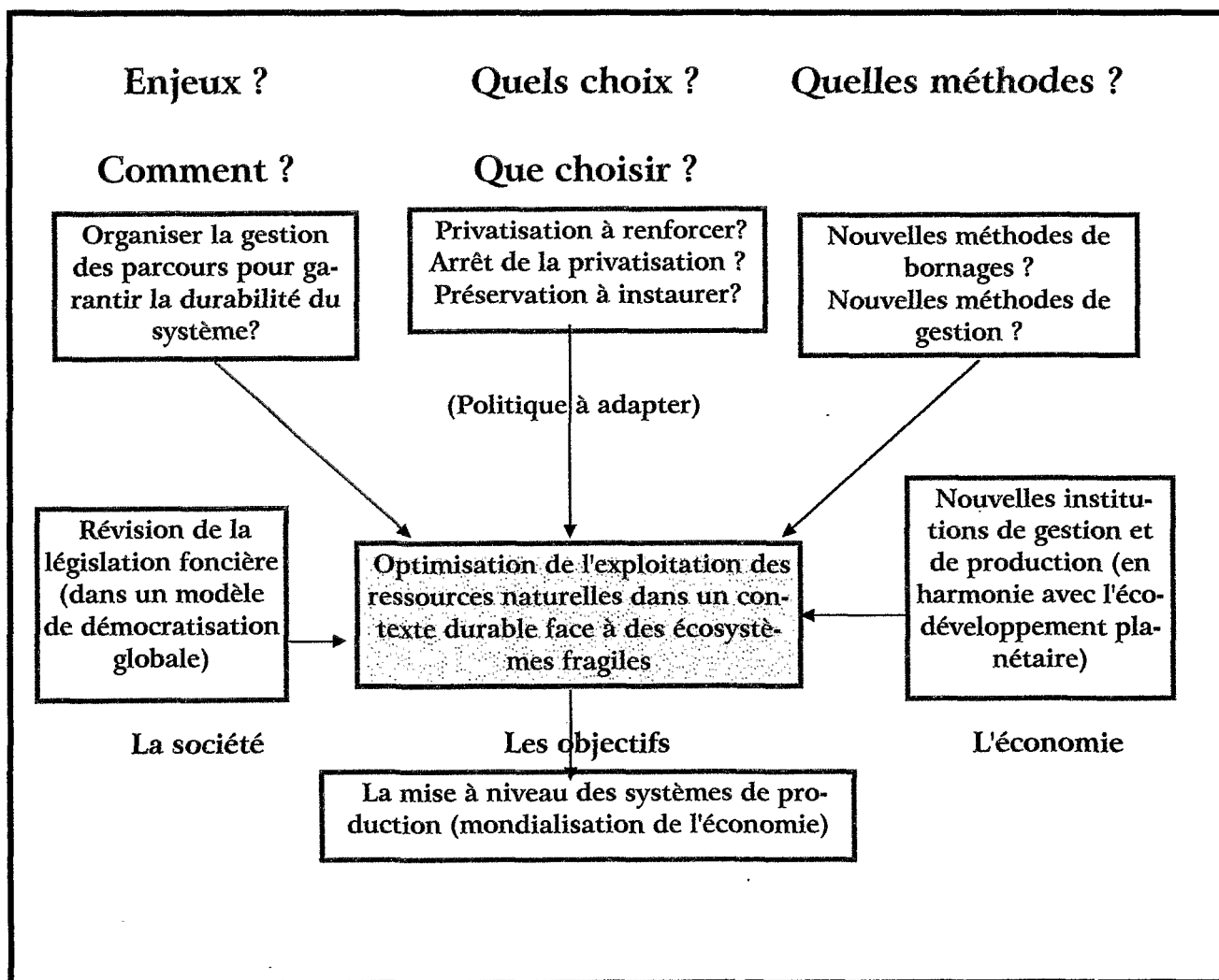
L'analyse des activités des institutions de tutelle sur les terres collectives a montré que :

- leur efficacité est variable en fonction de la composition, du mode de formation et du strict respect des procédures réglementaires. Des études (Lachiheb 1990 ; Abaab *et al.*, 1992 ; Nasr *et al.*, 1995) ont montré que les membres des conseils de gestion sont souvent assez âgés et analphabètes ;
- le résultat est dans l'ensemble positif mais risque de ne pas l'être dans l'avenir en raison de la nature des dossiers qu'il reste à examiner. En effet, ce sont les terres litigieuses qui ne sont pas encore apurées, et par conséquent, les travaux qui seront exécutés par les conseils de gestion, le conseil de tutelle local, le conseil de tutelle régional ou inter-régional seront plus difficiles et les solutions ne seront pas aussi évidentes.

En marge de cette conclusion, nous signalons que l'accélération de l'apurement des terres collectives nécessite l'élaboration d'une stratégie appropriée. Cette dernière comportera un ensemble de programmes spécifiques tels que le programme national d'attribution des terres collectives à titre privé, le programme de résolution des litiges internes, le programme de bornage et d'arbitrage, et le programme de délimitation des terres de parcours. Chacun de ces programmes éventuels renfermera un ensemble de projets individualisés selon les secteurs géographiques et les priorités de mise en valeur. Cette démarche

rendra les différentes institutions de tutelle plus dynamiques, plus efficaces et plus utiles. Il sera également nécessaire que les conseils de gestion consacrent la majorité de leur temps à régler les problèmes de l'apurement foncier des terres collectives et l'organisation de la gestion des parcours. Pour dynamiser ces institutions et les aider à remplir leurs fonctions réelles, il devient urgent de suivre la logique socio-économique générale qui est marquée par le développement de l'initiative privée. Il est urgent aussi de former, d'encadrer et de rapprocher davantage les conseils de gestion des structures de développement agricole.

Problématique du partage des terres collectives



Références

- Abaab A., Ben Abed M.A., Nasr N., 1992.** Dynamique des systèmes de production en zone agro-pastorale du sud-est tunisien (cas de la zone de Neffatia). *Revue des Régions Arides* 3:3-44.
- Bessis A., Marthelot P., De Montety H., Pauphilet D., 1956.** *Le territoire des Ouled Sidi Ali Ben Aoun ; contribution à l'étude des problèmes humains dans la steppe tunisienne.* PUF, 120 p.+ann.
- Bouhaouach T., 1988.** Les institutions de tutelle sur les terres collectives. *Actes de l'atelier national sur les acquis de l'expérience tunisienne en matière d'aménagement pastoral.* 1-3/12/1988, IRA Médenine :129-135.
- Bouhaouach T., 1989.** Place de l'apurement foncier des terres collectives dans la stratégie nationale de lutte contre la désertification : le cas du Sud tunisien. *Actes du séminaire national sur la lutte contre la désertification.* 4-6/12/1989, IRA Médenine :197-204.
- Lachiheb N., 1990.** *Mutation des structures foncières et des pratiques agro-pastorales en milieu aride : cas de Neffatia.* Mém. fin d'études ingénieur, IRA Médenine, 117 p.
- Nasr N., 1993.** *Systèmes agraires et organisations spatiales en milieu aride : cas d'El Ferch et du Dahar de Chénini et de Guermessa (sud-est tunisien).* Thèse Doct., Univ. P. Valéry Montpellier III, 271 p.
- Nasr N., 1995.** Du "miaad" aux conseils, pour la gestion des terres collectives : une transition manquée. in Bourbouze et Msika (Eds), *Sylvo-pastoralisme et développement : de la gestion traditionnelle à l'aménagement.* Sémin. internat. Réseau Parcours, 13-15/10/1994, Tabarka (Tunisie) :13-18.
- Nasr N., Médouni Y., Lalaoui-Rachidi Y., Ben Salem M., Benissad D., 1995.** *Les systèmes d'élevage et l'exploitation des parcours collectifs en zones arides : cas d'El-Ouara de Tataouine (sud-est tunisien).* Série de Documents de Travail n°50. ICRA Montpellier/ IRA Médenine. 80 p.