

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

Jouve A.-M., Napoléone C.

in

Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66

2011

pages 9-21

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801370>

To cite this article / Pour citer cet article

Jouve A.-M., Napoléone C. **Modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles.** In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 9-21 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)



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

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. Kadhkadi, 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 : *Démeter 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, *quich* 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 présentés 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 spécialisé) 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.

Donadiou 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

