

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

Anne-Marie Jouve

Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (CIHEAM-IAMM)

Claude Napoléone

INRA-SAD Avignon

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

Des terres agricoles mal protégées

Depuis une cinquantaine d'années, les meilleures terres agricoles régressent en superficie dans la plupart des pays méditerranéens, notamment par la pression urbaine et touristique (Antrop, 2004, Wu et Cho, 2007, Devos et Napoléone, 2008). Dans la configuration spatiale du pourtour méditerranéen, les plaines littorales, relativement bien pourvues en ressources naturelles et présentant de bonnes aptitudes agricoles, sont directement confrontées à l'étalement des grandes villes (Athènes, Tunis, Alger, Tirana....). A titre d'exemple, les superficies viticoles ont régressé de 38 % dans la plaine de Messogheia à l'est d'Athènes entre 1991 et 2001 (Nikolaïdou, 2007) ; en Algérie, 34 % des superficies agricoles de trois communes à l'est d'Alger ont été bâties entre 1972 et 1999 (Bédrani et Bouaita, 2003). L'agriculture se trouve alors contrainte de choisir entre la perte en volumes de production, l'intensification sur les terres disponibles ou le repositionnement sur des sols moins fertiles. C'est généralement l'intensification qui est choisie ; mais la réponse technologique, bien que nécessaire, a toutefois des limites eu égard aux conséquences environnementales et sociales qu'elle peut générer.

Des débats se font ainsi jour, se focalisant non sur l'usage productif mais sur la localisation des terres agricoles en considérant leur valeur sociale. Ils incitent les États à prendre des initiatives publiques pour protéger plus efficacement les terres agricoles existantes contre l'étalement urbain et résidentiel (voir par exemple Elloumi et Jouve, 2003, ou 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 agricoles. Il faut donc, en premier lieu, connaître la nature des outils utilisés ou mobilisables par l'action publique. En second lieu, il faut 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. L'objectif du réseau FONCIMED est d'apporter un corpus minimal de connaissances, utile aux décideurs publics du bassin méditerranéen souhaitant mettre en œuvre des mesures de protection des espaces agricoles.

Des réglementations foncières nationales assez semblables...

Dans cette perspective 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, Tunisie. 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.

Les premiers résultats ont été discutés à la rencontre annuelle de FONCIMED, à Antalya, en octobre 2008. Il apparaît en première analyse que de fortes analogies existent entre les outils mobilisés : 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. Dans ce cadre, les modes de régulation des usages des sols en Méditerranée revêtent jusqu'à présent une forte orientation sectorielle (Bouteille, 1986 ; Coulomb, 1994). Il s'agit généralement de mesures destinées à générer, soutenir ou orienter des productions agricoles jugées nécessaires à une société ou un État, la propriété privée de la terre étant considérée comme un pilier indispensable de la compétitivité de l'agriculture, dans le contexte de l'ouverture des marchés à la concurrence mondiale.

Des évolutions récentes dans la perception de l'agriculture par les sociétés et les États incitent toutefois à considérer l'agriculture à l'aune d'autres éléments d'évaluation, plus en rapport avec leur localisation : en premier lieu son impact sur la biodiversité (MEA, 2005 ; Moonen et Barberi, 2008), mais également un certain nombre d'autres utilités sociales comme par exemple les paysages (Jayet H. et al., 2008 ; Dumas E. et al., 2005 ; Geoghegan, J., 2002 ; Irwin, E. G. et N. E. Bockstael, 2001).

Dans les huit pays enquêtés, l'action sur le foncier est délimitée par une loi nationale et déléguée à des collectivités publiques locales, généralement à l'échelon communal. Le zonage est le principal instrument et des institutions spécialisées satellites aux collectivités publiques prennent en charge les opérations de terrain (que ce soient des offices publics, des sociétés mixtes, voire des structures privées ayant délégation de service public).

Tableau 1
Organisation administrative des différentes situations nationales

	Albanie	Algérie	France	Grèce	Italie	Maroc	Portugal	Tunisie
Nature de l'État	Centralisée	Centralisée	Décentralisée	Centralisée	Centralisée	Centralisée	Centralisée	Centralisée
Nbre. de niveaux de collectivités locales	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 (Sicile, Sardaigne, Val d'Aoste, Vénétie-Julienne, Trentino Alto Adige.)	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 (étendue)	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

Source : Enquête FONCIMED 2008

...avec des efficacités très variables

Or, malgré les similitudes institutionnelles, l'efficacité des politiques publiques de régulation des usages des sols dans les huit pays méditerranéens est très variable. Elle tient évidemment aux contextes sociaux et historiques de chaque pays dans la mise en œuvre de ces réglementations : pression démographique, régimes juridiques des terres, décentralisation politique...

Tableau 2
Evolution des superficies agricoles dans huit pays méditerranéens

	France	Grèce	Italie	Portugal	Albanie	Algérie	Maroc	Tunisie
Superficie agricole 1986-90 (1 000 ha)	30 964	9 195	16 917	3 994	1 114	38 744	29 863	8 652
Superficie agricole 2003 (1 000 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

- Dans tous les pays de la rive Nord-Ouest de la Méditerranée, la superficie agricole a beaucoup diminué pendant quinze ans, les facteurs de déprise et d'abandon aggravant les pertes liées à l'urbanisation et au tourisme.
- Dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée, la superficie agricole est en extension du fait de défrichements et de mise en culture des pâturages sous l'effet de la croissance démographique, phénomène qui masque la régression réelle des terres agricoles les plus fertiles, conjointement à une perturbation d'espaces naturels quelquefois fragiles.
- A l'intérieur de chaque groupe de pays, les taux de croissance ou de régression de la superficie agricole sont très hétérogènes.

Bref, des situations institutionnelles qui semblent comparables, mais qui s'appliquent à des contextes nationaux tellement différents qu'il est nécessaire de ré-interroger les déterminants locaux susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité des régulations de l'usage des terres. Dans cette perspective, nous confrontons les processus spatiaux à l'œuvre sur le pourtour méditerranéen, en premier lieu l'évolution des superficies agricoles de chaque pays, à des éléments d'ordre géographique (superficies urbaines ou naturelles...), sociaux (indice de développement humain, revenus, pratiques et régimes fonciers locaux ...) ou économiques (prix des terres...). Un cours international (format CIHEAM), suivi d'une école chercheur (format INRA), devrait faire le point des travaux engagés à l'automne 2009 en Tunisie.

Références bibliographiques

- Antrop M., 2004. Landscape change and the urbanization process in Europe. *Landscape and Urban Planning* : 67 9–26.
- Bedrani S., Bouaita A., 2003. Le foncier agricole périurbain en Algérie, in Elloumi, M. et Jouve, A.M. (coord.), *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. Editions Karthala/CIHEAM-IAMM : 195-211.
- Bidou, D., J. Lafont, M. Badre, W. Diebolt, T. Lavoux, A. Dassonville et P. Devos (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, Economica, Paris.
- 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.
- Devos P. et C. Napoléone, 2008. *Pourquoi protéger les terres agricoles ?* Etudes foncières, 133, pp. 33-36.
- Dumas E., Geniaux G. et Napoléone C. (2005). Les indices de l'écologie du paysage à l'épreuve du marché foncier. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, I: 83-108.
- Elloumi, M. et Jouve, A.M. (coord.), 2003. *Bouleversements fonciers en Méditerranée. Des agricultures sous le choc de l'urbanisation et des privatisations*. Editions Karthala/CIHEAM-IAMM.
- Geoghegan, J. (2002). "The value of open spaces in residential land use." *Land Use Economy*(19): 91-98.
- Irwin, E. G. et N. E. Bockstael (2001). *Interacting agents, spatial externalities and the evolution of residential land use patterns*, Ohio State University.
- 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*.
- MEA, 2005. Millenium ecosystem assessment. *Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-Being*. Island Press.
- Moonen A.C. et P. Barberi, 2008. Functional biodiversity: An agroecosystem approach. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 127, pp. 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), Série Master of Science n° 83, CIHEAM-IAMM, 133 p.
- Wu J. and S.H. Cho, 2007. The effect of local land use regulations on urban development in the western united states. *Regional Science and Urban Economics*, 37, pp. 69-86.



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

www.ciheam.org