
Le foncier en Méditerranée : une dichotomie entre Nord et Sud ?

Land tenure in the Mediterranean : a north and south dichotomy ?

Mélanie Requier-Desjardins, Romain Melot, Jean-Christophe Paoli,
Orlando Rodrigues et Jeanne Riaux

- 1 Dans la littérature sur le foncier méditerranéen, l'analyse des systèmes fonciers se traduit par une forte dichotomie Nord/Sud, une dichotomie liée bien souvent à des choix de travail empirique sur une région limitée, au sud ou au nord de la Méditerranée. Pour tester l'intérêt de dépasser cette dichotomie et pour identifier la manière dont des approches Nord/sud pourraient mutuellement se nourrir, un séminaire réunissant une vingtaine de chercheurs du nord et du sud de la région s'est tenu en septembre 2016 à l'Institut Polytechnique de Bragança (Portugal) sous l'égide du réseau Foncimed de recherche Ciheam-Inra, un réseau dédié à l'étude du foncier méditerranéen.
- 2 Ce séminaire était plus précisément consacré aux travaux sur la « Gouvernance responsable des régimes fonciers ». Il interrogeait la pertinence de développer une approche commune des régimes fonciers pour des situations du Nord et du Sud. L'idée d'approche commune reposait sur plusieurs constats effectués par les chercheurs du réseau Foncimed. D'une part, l'étude des régimes fonciers, au Nord comme au Sud de la Méditerranée, impose de prendre en compte conjointement l'évolution des usages formels et informels des ressources foncières. D'autre part, une relecture des grandes caractéristiques de ces régimes au prisme des préoccupations croissantes de durabilité environnementale et sociale est à l'œuvre sur les deux rives de la Méditerranée. Le séminaire a également permis d'arriver à la conclusion plus opérationnelle selon laquelle « *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, 2017). Les différentes perspectives issues de ce séminaire sont à l'origine du dossier « Transformations du foncier rural et stratégies collectives en Méditerranée : entre

conflits et résilience territoriale », dont l'objectif est d'élargir ces points de vue sur les deux rives de la Méditerranée.

- 3 Les systèmes fonciers se caractérisent par une régulation légale ou informelle de pratiques d'accès aux terres ainsi que par des modes de faire-valoir différenciés dans les exploitations ou les territoires. Le focus sur la région méditerranéenne permet de croiser la diversité des expériences avec une certaine homogénéité des problématiques foncières rencontrées sur l'ensemble de la région (Requier-Desjardins *et al.*, 2017). L'appel à contributions était en effet centré sur la compréhension des interactions multi-échelles et la mise à jour d'impacts observés de politiques en termes d'inscriptions sociales, spatiales et territoriales. L'objectif était aussi de rassembler des analyses privilégiant les approches développées sur un temps long et permettant une approche compréhensive des évolutions des systèmes fonciers et des politiques publiques.
- 4 Les cinq contributions regroupées dans ce dossier inspirent un propos introductif organisé en trois temps. D'abord, les textes suggèrent une relative inefficacité des politiques publiques agricoles et foncières, ainsi que l'incapacité de ces politiques à préserver les ressources foncières dans des contextes de compétition accrue au nord comme au sud de la Méditerranée. Ensuite, ces contributions invitent à considérer la ressource foncière comme une ressource locale construite par et avec les acteurs, et susceptible de stimuler des formes particulières de développement territorial.
- 5 Enfin, les articles révèlent que l'approche des faisceaux de droits fonciers spécifiquement développées pour étudier le foncier agricole et pastoral dans les pays du sud (voir par exemple, Le Roy, Karsenty, Bertrand, 1996 et Schlager et Ostrom, 1992) s'applique bien aux contextes Nord et notamment à l'analyse des milieux péri-urbains. Pourtant, l'approche par les faisceaux de droits a été conçue pour des contextes marqués par la dimension largement informelle des échanges de droits sur les terres. Ce point revient à montrer l'importance des pratiques informelles au nord de la Méditerranée et conduit à interroger leurs conséquences : quelles sont les dynamiques des régimes fonciers informels ? Quels sont leurs effets sur les modalités sociales et économiques de valorisation des ressources et sur leur durabilité ?
- 6 En effet, les dynamiques d'occupation du sol dans les espaces méditerranéens sont à la fois le résultat des arrangements et rapports de force au sein des systèmes fonciers locaux (modalités de distribution de la rente et d'accès à la terre) et la conséquence de régulations à l'échelle nationale et internationale (orientations réglementaires nationales et européenne, stratégies des investisseurs internationaux, organisation des filières de commercialisation). Le fonctionnement du marché des terres agricoles, le rythme de l'étalement urbain, la coexistence entre des mises en valeur agricoles et pastorales d'intensivité variable, la cohabitation entre des modes de faire-valoir directs et indirects, sont autant de caractéristiques, observables à des échelles différentes, qui sont la résultante de formes de régulation sociale et économique. Ces formes de régulation peuvent être plus ou moins formelles et faire l'objet d'une organisation collective plus ou moins structurée.

1. Les effets mitigés des politiques publiques

- 7 Au-delà des trajectoires suivies par les politiques nationales en matière de réformes foncières et de gouvernance, les pays du pourtour méditerranéen sont confrontés à des

défis communs. La planification foncière au niveau régional et local implique des arbitrages entre utilisation des terres pour le logement, l'accueil d'infrastructures industrielles et touristiques d'une part, et des choix directifs en matière de protection du foncier agricole, d'autre part. Ces enjeux concernant la conversion des terres agricoles pour des besoins d'urbanisation se retrouvent également en matière d'aménagement rural. Dans les zones arides pays de la rive sud de la Méditerranée, la transformation de systèmes agropastoraux en systèmes d'agriculture intensive s'accompagne de changements de droits fonciers et entraîne la privatisation de ressources collectives (Otmame, 2019). Les formes de pilotage du foncier observables au niveau local suscitent par conséquent des interrogations sur les modalités de mise en œuvre de l'action publique.

- 8 L'entrée par l'analyse de l'impact des politiques publiques révèle que la distance entre l'échelon de mise en œuvre de la politique et celui de son élaboration, se matérialise par des effets inattendus, voire contre-productifs dans certains cas, sur les territoires bénéficiaires. Deux textes viennent alimenter ce point : l'analyse des effets de la Politique Agricole Commune sur un territoire pastoral grec (Koutsou *et al.*, 2019) et les effets de la politique foncière nationale sur une oasis algérienne (Otmame, 2019). Les politiques locales de planification ont également un effet limité sur la préservation des terres en contexte péri-urbain dans la région de Skikda en Algérie, comme le montre le texte de Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019). Ce premier ensemble d'articles révèle donc l'ineffectivité ou la faible efficacité des régulations publiques face aux pratiques des acteurs concernant l'occupation des sols et la circulation du foncier, et ce même lorsque ces politiques sont établies à une échelle locale.
- 9 L'article de Tayeb Otmame (2019), qui traite du contexte oasien en Algérie, décrit ainsi les effets au long cours d'une politique publique foncière nationale qui formalise la propriété privée de la terre dans les oasis dans un objectif de soutien au développement agricole. Cette politique consiste à encourager l'extension des cultures oasiennes sur de nouvelles terres privatives, au détriment des modes collectifs d'exploitation des terres jusque-là en vigueur. L'auteur souligne les mutations socio-spatiales qui accompagnent ce processus de transformation foncière, notamment celles liées à l'individualisation de l'exploitation des terres et de l'eau. Il montre également la montée en puissance de l'ancienne catégorie sociale des métayers, devenus agriculteurs. Ces derniers, détenteurs de savoirs et de savoir-faire agricoles sont devenus propriétaires fonciers dans les zones nouvellement mises en valeur. Cette trajectoire socio-spatiale se traduit concrètement par un déclin accéléré des terres cultivées dans les anciennes oasis, avec la dégradation ou l'abandon de parcelles, et souvent par leur changement de destination, vers la mise en construction.
- 10 Dans cette évolution, le système oasien traditionnel de prééminence des droits sur l'eau par rapport à ceux liés à la terre cède le pas à une situation dans laquelle prévaut la propriété privée des terres. C'est ainsi la propriété foncière qui détermine l'accès à l'eau souterraine, les forages et les systèmes de pompage privés encourageant ces dynamiques individuelles. Ce texte présente finalement un double renversement, de la hiérarchie sociale d'une part, et des modes d'appropriation de la terre d'autre part. Il confirme le lien direct qui existe entre la détention de droits de gestion sur les ressources stratégiques et la place des acteurs dans la société et l'économie locales, largement rencontré dans les agricultures, irriguées en particulier, de Méditerranée (Jouve *et al.*, 2010).

- 11 L'auteur souligne l'impact de la politique publique foncière, non seulement en termes de développement agricole, comme souhaité (à travers un accroissement des surfaces et des productions), mais surtout en termes d'impacts sur les équilibres sociaux, économiques et environnementaux locaux. La dégradation des terres et de l'eau dans les nouvelles oasis, en lien avec la multiplication des systèmes de pompage privé, est un phénomène désormais bien documenté (Côte, 2014 ; Fofack, Kuper et Petit, 2015 ; Kuper et Molle, 2017). Ces dynamiques vont de pair avec des pertes de savoirs et l'abandon de pratiques agricoles multifonctionnelles qui imposaient le respect des ressources hydrauliques et foncières.
- 12 L'analyse offerte de cette trajectoire oasienne révèle un processus de transfert foncier, intentionnellement ou non issu de la politique de l'État. Il se traduit par le relatif effacement d'un groupe historiquement dominant au profit d'un autre groupe détenteur de la force de travail et des savoirs agricoles, les métayers. Cette trajectoire peut sembler rétablir une forme d'équité sociale, engendrant un rattrapage économique et social, à rebours des situations étudiées dans la plupart des travaux actuellement menés sur les dépossession foncières (par ex. Paoli *et al.*, 2017 ; Roudart et Guénard, 2019). Ce contraste s'explique par un contexte de relative abondance des terres domaniales et d'une politique agricole d'accès à la terre et aux ressources naturelles par voie de privatisation. Elle se fait, toutefois, au prix d'une dégradation massive des ressources en terre et en eau, c'est-à-dire d'une façon écologiquement non soutenable. À travers ce prisme, l'article nous ramène à d'autres situations contemporaines, communes aux situations oasiennes, mais aussi à bien d'autres contextes, notamment au Nord, dans lesquels les ressources naturelles et l'environnement servent de variables d'ajustement politique ou social (Martinez-Alier, 2002). On voit ainsi se développer des pratiques de règlement de conflits sociaux par la sur-mobilisation de ressources foncières existantes ou par la mobilisation de nouvelles ressources, mais aussi par une réappropriation sociale de ressources foncières (Battesti, 2013) souvent issue de revendications populaires¹.
- 13 En miroir du texte précédent, dans un contexte de rareté foncière cette fois-ci, le texte de Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019) analyse l'évolution du phénomène d'artificialisation des terres aux abords de Skikda, ville située sur la côte méditerranéenne algérienne. L'auteur questionne l'efficacité des outils de protection du foncier agricole par les plans d'aménagement et fait, quant à lui, le constat de l'inefficacité de cet outil de politique publique destiné à protéger les terres agricoles à proximité des villes. Ainsi, les surfaces allouées dans les documents d'urbanisme pour les projets d'urbanisation sont très en deçà des chiffres réels relevés auprès des communes et vérifiés ensuite par un travail minutieux de télédétection. Sur cette question de l'impact des outils de régulation, une analyse qualitative a été menée en France par Gisèle Vianey (2015). Ses observations démontrent l'impact limité de des dispositifs de protection du foncier agricole périurbain, notamment les zones d'agricultures protégées, sur la conversion des terres agricoles en périphérie urbaine. De part et d'autre de la Méditerranée, les mêmes types d'outils de régulation sont parfois inopérants au regard des enjeux de réalisation de la rente qui influent sur les choix d'affectation des terres à la périphérie des villes.
- 14 Enfin, toujours sur la question des impacts de l'action publique sur les ressources foncières, l'article de Stavriani Koutsou *et al.* (2019), traite des effets mitigés de la Politique agricole commune (PAC) sur le développement territorial grec. Ce texte met

en avant l'une des caractéristiques du contexte contemporain, à savoir l'influence des subventions européennes dans le cadre du premier pilier de la PAC sur les pratiques d'élevage et en particulier les terres pastorales. La transhumance est un mode historique de gestion des troupeaux ovins en Grèce, et si les ressources pastorales sont un bien domanial, la responsabilité de leur gestion est décentralisée à l'échelle territoriale. Les communes peuvent louer les pâturages aux éleveurs qui en font la demande, qu'ils appartiennent ou non à la commune.

- 15 Dans ce contexte, le règlement de la PAC a pour effet d'inciter à l'élevage bovin, ce qui se traduit à la fois par une diminution du nombre d'éleveurs d'ovins, et par des modifications dans l'allocation des terres pastorales. Les éleveurs bovins, souvent extérieurs aux territoires pastoraux grecs et de plus en plus demandeurs d'accès aux pâturages communaux, prennent le pas sur les éleveurs locaux d'ovins, avec des répercussions socio-spatiales profondes. Certains espaces comme les estives ne sont plus exploités, en raison de la régression de l'élevage ovin local. Des pertes de savoir-faire en découlent, notamment en matière d'usage saisonnier des ressources pastorales et donc, d'entretien de ces espaces d'estives. Ils en deviennent d'ailleurs inaccessibles, les chemins de transhumance se refermant au fil du temps.
- 16 Les territoires concernés perdent donc de leur spécificité, suite aux transformations de l'activité d'élevage et en raison d'un manque de valorisation des ressources pastorales locales. Du point de vue des approches de développement territorial, ces ressources pastorales deviennent génériques, par opposition à la spécificité des ressources territoriales (Campagne et Pecqueur, 2014), donc plus vulnérables économiquement et socialement. Dans l'article de Stavriani Koutsou *et al.* (2019), les effets de la PAC sur les territoires ruraux grecs se traduisent également par d'importants dommages écologiques liés au surpâturage des zones les plus faciles d'accès, comme à l'abandon d'autres espaces. Ils compromettent ainsi la possibilité d'une valorisation économique alternative de l'ensemble de ces ressources foncières, par exemple sous la forme de produits territoriaux et typiques. L'article met finalement en lumière la dimension contre-productive de la politique publique au regard de ses intentions déclarées, ainsi que dans sa mise en œuvre, sur un temps long (voir aussi Requier-Desjardins et Vianey, 2017). La PAC révèle ici des contradictions internes, puisque les effets de certaines mesures relevant du premier pilier s'opposent avec les principes et l'approche Leader² en termes de développement local que l'Union européenne, par ailleurs, déclare vouloir contribuer à développer depuis 25 ans (Chevalier et Dedeire, 2014).
- 17 Les contributions de Tayeb Otmane (2019) et de Stavriani Koutsou *et al.* (2019), et dans une certaine mesure, celle de Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019), réactivent la question des contradictions entre échelles des politiques publiques, entre leurs différents niveaux d'objectifs et entre leurs objectifs et leurs impacts effectifs. Dans les deux premiers cas, en effet, les ressources foncières agricoles sont menacées par des dynamiques locales renforcées, voire initiées, par les politiques publiques nationales ou supranationales. Leur mise en œuvre se fait au détriment de la qualité des milieux et de la durabilité des usages. En filigrane, les contours de conflits sociaux latents autour de la ressource foncière, support de ces usages, se dessinent, qu'il s'agisse de l'eau ou de la terre. Ces constats sont communs aux situations rurales comme aux situations péri-urbaines, et partagés à l'échelle de la Méditerranée (Vianey, Requier-Desjardins et Paoli, 2015) comme dans bien d'autres régions du Sud (Lavigne-Delville et Le Meur, 2016).

- 18 Dans la littérature récente, cette question des disjonctions, ruptures et continuités, entre échelles de politiques rurales, de leur efficacité et de leurs impacts effectifs est abordée à propos de l'évaluation des politiques, programmes et projet de développement, notamment à travers la mobilisation de la théorie du changement (Besançon et Chochoy, 2019). D'abord mobilisée dans le champ de la gestion de conflits et de l'action humanitaire (OCDE, 2007), ou autour du changement social (Eguren, 2011), elle est ensuite intégrée dans le cycle des projets de coopération internationale (UNDG, 2018), devenant une exigence des principaux bailleurs de fonds et un outil de gestion des projets de développement. La théorie du changement vise à penser conjointement l'ensemble des changements provoqués par l'action de développement dans son contexte, de la réalisation immédiate jusqu'aux impacts de long terme. Sa mise en œuvre dans le cycle des projets conduit à définir ce que les bailleurs de fonds nomment changement transformationnel, c'est-à-dire les changements nécessaires et ajustés à l'ampleur des enjeux écologiques, sociaux et économiques contemporains et du changement global (ou climatique). Sa déclinaison opérationnelle permet de compléter le jeu existant des outils de suivi et d'évaluation des projets. La mobilisation de la théorie du changement conduit de fait à raisonner de façon plus systématique la question de la cohérence et de l'efficacité des politiques du point de vue des réalisations comme des impacts, entre échelles de temps ou d'espaces.
- 19 Il ressort que l'objet foncier, ultime support matériel de développement, est un révélateur particulièrement pertinent de ces contradictions de politiques. Ainsi, par exemple, Duvillard et Lapostolle (2018) décrivent avec finesse et à une échelle plus restreinte, qui va de la commune à la région, les glissements qui s'opèrent dans la gestion du foncier territorial, entre l'échelle communale qui dispose historiquement de cette compétence, et les échelles supra-communales. Ces auteurs concluent que « *c'est autour de cet enjeu (l'échelle de la gestion de la ressource foncière) que se font et se défont les alliances entre les différents acteurs (territorialisés) autour du foncier* » (Duvillard et Lapostolle, *op. cit.* : 97). Le foncier est alors reconnu comme un élément central des politiques de développement local. Il est intéressant de souligner que les cinq contributions de ce dossier (Bousmaha et Aissa Boulkaibet, 2019 ; Clément, Perrin, Soulard, 2019 ; Guéringer, 2019 ; et Otmane, 2019) renvoient plus ou moins explicitement Koutsou *et al.*, à ces approches de développement local, dans leur mise en contexte et dans leurs analyses.

2. Le foncier, une ressource territoriale

- 20 Pour la plupart des spécialistes du développement local, le foncier ne constitue plus seulement un objet ou un facteur de développement agricole nécessitant une protection spécifique, mais bien un levier de développement local et territorial parmi d'autres (Guéringer Hamdouch et Wallet, 2016 ; Perrin, Soulard et Chia, 2016). L'analyse des principales évolutions en matière de développement rural et agricole s'appuie sur l'étude des projets et programmes de développement rural en France dans le cadre de la programmation 2007-2013 des fonds européens (Guéringer, Hamdouch et Wallet, *op. cit.*). Elle met en évidence l'émergence progressive de la thématique foncière, devenue nécessaire pour traiter des dimensions spatiales et multisectorielles du développement agricole et rural, c'est-à-dire des questions d'aménagement du territoire. Duvernoy (2016 : 801) fait aussi le constat d'un « *élargissement des finalités du*

développement agricole pour répondre à des enjeux localisés et définis largement en dehors du secteur agricole ». Serrano et Demazière (2016 :756) suggèrent pour leur part que « le processus de négociation ou de construction d'une vision commune à l'échelle territoriale modifie le mode d'appropriation et d'utilisation des ressources. Il peut aboutir à la transformation des ressources et en faire apparaître de nouvelles grâce à la coordination des acteurs ». Dans un cadre d'analyse dédié à la gouvernance territoriale, ces auteurs explicitent les effets de la mise en œuvre des documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale sur l'activité agricole à la périphérie des villes françaises. Ce type de dispositif peut conduire à la production d'une ressource foncière territorialisée, en intégrant la ville au territoire, à condition que d'autres instruments réglementaires d'aménagement spatial soient intégrés.

- 21 En s'appuyant sur un cadre de multifonctionnalité, certains territoires recherchent les effets bénéfiques de l'agriculture, non seulement en matière de production alimentaire, mais aussi comme vecteur d'attractivité globale du territoire, via la qualité et la proximité des produits, des ressources naturelles ou des paysages. Par le recours à des notions de « champs urbains » et de « villes archipels » qui participent de la construction d'une identité territoriale, le foncier rural ainsi mobilisé par les acteurs locaux, dans leurs pratiques et dans leur discours, devient une ressource territoriale. Qu'il s'agisse finalement de situations péri-urbaines ou rurales, Guéringier, Hamdouch et Wallet (2016) plaident pour que les politiques de développement reconnectent la ressource foncière agricole au territoire pris dans ses différentes dimensions (identitaire, matérielle et organisationnelle), afin d'en faire une ressource territoriale spécifique.

3. Une relecture du foncier méditerranéen par les faisceaux de droits

- 22 Les contributions de ce dossier font également ressortir la pertinence d'une approche en termes de faisceaux de droits de propriété dans la plupart des situations analysées. Ce concept a été développé à partir de la fin des années quatre-vingt-dix pour permettre l'analyse et la compréhension de situations foncières spécifiques à des contextes ruraux africains (par ex. Chauveau *et al.*, 2006), asiatiques ou encore latino-américains et océaniques (Colin, Le Meur et Léonard, 2009). Cette démarche accorde une place centrale au droit d'usage, et plus généralement à la différenciation des types de droits selon l'accès aux ressources et aux modalités de leur appropriation.
- 23 Les revendications des acteurs du système foncier s'expriment sous la forme de droits subjectifs, à l'interface entre les règles de droit privé (gestion de la propriété et des successions, relations contractuelles) et de droit public (urbanisme, aménagement rural, environnement). La notion de droits de propriété (issue des pays de *common law*), en particulier dans son usage fait par la théorie économique, illustre bien la complexité des référentiels dans le domaine des droits fonciers. Dans les espaces ruraux et périurbains, différentes instances de régulation existent : collectivités et élus locaux, organismes agricoles, syndicats, services administratifs, juridictions locales, etc. Elles sont susceptibles d'être sollicitées pour traiter des demandes, attribuer des droits et régler des litiges. Ces demandes peuvent, suivant les cas, survenir dans des contextes variables de sécurisation des droits et de pluralisme normatif. Ceux qui disposent ou prétendent disposer de droits sur les terres agricoles, qu'ils soient propriétaires ou

exploitants, sont amenés à solliciter ces instances de régulation ou organismes de décision pour faire valoir leurs prétentions en matière d'accès au foncier, d'allocation de droits à bâtir ou de droits d'usage.

- 24 Les recherches présentées dans ce dossier suggèrent la pertinence de cette approche des faisceaux de droits pour le nord et le sud de la Méditerranée. Les textes abordent en effet la question des droits d'*usus*, *fructus* et *abusus* pour les ressources du sol et du sous-sol (Sud-algérien, Otmane, 2019), appuient leur propos sur le droit de propriété à proprement parler (Algérie, Bousmaha et Aissa Boulkaïbet, 2019) et développent l'analyse de systèmes de droits de pâture ou droits d'usage (Grèce, Koutsou *et al.*, 2019) qui peuvent être différenciés selon les types d'élevage et leur mobilité, les ressources pastorales ou encore selon les saisons. Enfin, ce concept peut aisément s'appliquer aux deux textes analysant les régimes fonciers en situation péri-urbaines nord-méditerranéennes : Pise (Guéringier, 2019) et Montpellier (Clément, Perrin, Soulard, 2019).
- 25 Sur le plan méthodologique, les approches développées dans ces deux textes sur le péri-urbains au nord de la méditerranée apparaissent complémentaires avec la démarche proposée par Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019) sur le cas algérien. L'une est basée sur le croisement des données de cadastre qui délivrent une information sur les propriétaires des terres et les déclarations PAC qui sont faites par les exploitants (Guéringier, 2019). L'autre s'appuie sur un ensemble d'enquêtes approfondies menées sur un ensemble d'exploitants péri-urbains (Clément, Perrin, Soulard, 2019). Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019) croisent pour leur part principalement les données de télédétection avec les statistiques fournies par les administrations publiques.
- 26 Les textes de Camille Clément *et al.* (2019) et Alain Guéringier (2019) sur le sud de l'Europe conduisent à des résultats partiellement convergents. Ils montrent en particulier que les dynamiques en cours sont caractérisées par l'informalité pour ce qui concerne les modes d'accès des exploitants aux terres agricoles péri-urbaines. Ce point est souligné également par Ahmed Bousmaha et Aissa Boulkaïbet (2019) comme une raison de « l'anarchie » constatée dans la valorisation et l'artificialisation des terres péri-urbaines en référence aux documents publics d'objectifs. Mais pour Alain Guéringier (2019) et Camille Clément *et al.* (2019), ce sont justement des logiques informelles qui permettent le maintien d'une agriculture péri-urbaine reliée aux consommateurs urbains, autant qu'un maintien de la précarité du foncier agricole péri-urbain. À tel point que les formes de cette précarité informent sur la longévité probable de l'exploitation agricole de ces terres. Ils invitent donc à un travail minutieux sur les modes de l'informalité foncière en Europe³.
- 27 Autour de Pise, il ressort que les surfaces agricoles définies par le cadastre sont largement surestimées par rapport aux surfaces déclarées à la PAC. D'une part, le faire-valoir direct occulte souvent des situations d'exploitation collective, que celle-ci soit sociétaire ou familiale. D'autre part, d'après les déclarations PAC l'exploitation en faire-valoir indirect porte sur plus de la moitié de la surface totale, ce que le recensement agricole ne permet pas de constater. Ainsi et en pratique, la détention des droits de propriété est le plus souvent dissociée de l'exploitation de la terre. Alain Guéringier (2019) souhaite ainsi montrer que « *l'articulation entre propriété et exploitation détermine les dynamiques foncières agricoles* ».

- 28 Ce travail se rapproche finalement de celui mené autour de Montpellier par Camille Clément *et al.* (2019). En effet, dans la mesure où le futur des terres agricoles péri-urbaines est particulièrement incertain (statut, affectation des usages à venir, etc.), les propriétaires individuels y développent des modes de valorisation caractérisés par la précarité et la courte durée de la location de leur terre, en même temps que la sécurisation de leur rente. Le faire-valoir indirect s'y caractérise par des formes de location majoritairement informelles non recensées ou de courte durée. Ces locations sont aussi susceptibles d'être facilement reconduites d'une année sur l'autre. Les locataires de ces terres développent des stratégies d'accès fondées sur le choix d'activités flexibles ou temporaires, en matière agricole comme de loisirs de nature. La mobilité organisée de la mise en culture annuelle pour certaines filières (cas du melon à Montpellier) est assez emblématique de cette situation. On retrouve finalement ici l'idée selon laquelle l'articulation entre propriété et exploitation détermine les dynamiques foncières agricoles.
- 29 Au nord de la Méditerranée, le contexte péri-urbain est caractérisé par la multiplicité des pressions s'exerçant sur le foncier agricole et par celle des acteurs qui sont directement et indirectement concernés. Les espaces agricoles disponibles sont plutôt rares et convoités, ce qui prédispose à la mise en place d'arrangements nouveaux et en majorité informels comme le montrent ces deux articles (Clément, Perrin, Soulard, 2019 ; Guéringer, 2019). Ces arrangements interviennent dans des contextes diversifiés, cadre d'exploitation familiale comme entrepreneuriale, et caractérisés par les durées limitées et par la précarité des mises en location. Des arrangements qui se greffent, enfin, sur un système de transactions foncières intégré dans des marchés et encadré par la réglementation.
- 30 Le cadre péri-urbain apparaît ici comme un support d'innovations sociales, qui combinent plusieurs niveaux de règles et de modes d'accès au foncier. Il prévaut une multiplicité d'arrangements informels. Cette perspective alimente en retour l'idée d'une réalité foncière collective, soumise à des processus de transformation dont les ressorts peuvent être semblables dans des contextes extrêmement différents. Cela plaide en faveur de la généralité de l'approche foncière en termes de faisceaux de droits face à la spécificité, ainsi qu'à la diversité des contextes analysés.
- 31 Dans les différents textes proposés pour ce dossier, on lit aussi en filigrane les éléments d'une dépossession foncière des petits exploitants à proximité des villes, liée à la conversion du foncier agricole péri-urbain ou au transfert de propriété. Dans l'analyse d'Ahmed Bousmaha et Aïssa Boulkaïbet (2019), la multiplicité et la diversité des « investisseurs urbains » sont attestées, ainsi que le maintien et l'extension de fermes préexistantes. Pour d'autres auteurs comme Stavriani Koutsou *et al.* (2019), on observe aussi une trajectoire d'éviction des éleveurs traditionnels, l'usage des communaux étant remis en cause et les savoir-faire menacés. La question foncière se retrouve ainsi à la croisée des questions sur le développement des territoires et dans de multiples arènes scientifiques. Ainsi, pour les tenants d'une approche régionalisée du climat, cette question est centrale et détermine la capacité d'adaptation des territoires au réchauffement climatique (Le Treut, 2018). Cela concerne bien entendu la gestion des risques naturels par une réglementation foncière appropriée.
- 32 La notion de capacité d'adaptation territoriale invite aussi à une prise de conscience de la nécessité de rationaliser l'usage des terres. Elle questionne de fait la soutenabilité de l'usage des ressources naturelles, vecteur d'adaptation. Certains travaux proposent par

exemple de penser un aménagement foncier et des choix de production en fonction de services écosystémiques produits par les agriculteurs (Jacob *et al.*, 2016). Cette appropriation du foncier comme instrument de développement local passe par la construction et la mobilisation d'une expertise foncière locale, sur laquelle puisse s'appuyer la décision publique. Une telle expertise doit cependant faire face à deux types de risques : une instrumentalisation en fonction des rapports de pouvoir en présence, ainsi qu'une déconnexion du monde scientifique spécialiste des questions foncières, par rapport à la réalité des pratiques (Duvillard et Lapostolle, 2018 ; Chouquer, 2019).

BIBLIOGRAPHIE

- Battesti V., 2013, « Des ressources et des appropriations », *Études rurales*, n° 192, p. 153-175.
- Besançon E., Chochoy N., 2019, « Mesurer l'impact de l'innovation sociale : quelles perspectives en dehors de la théorie du changement ? », *RECMA (Revue internationale de l'économie sociale)*, n° 352, p. 42-57.
- Bousmaha A. et Boulkaïbet A., 2019, « Planification foncière et espaces agricoles périurbains en Algérie. Le cas de l'agglomération de Skikda », *Développement durable et territoires.*, vol. 10, n° 3, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/16002>.
- Campagne P., Pecqueur B., 2014, *Le développement territorial, une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Éditions Charles Leopold Mayer.
- Chauveau J.-P., Colin J. P., Jacob J.-P., Lavigne Delville P., Le Meur P.-Y., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Londres, IIED, 92 p. En ligne http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers16-05/010038903.pdf, consulté le 3 décembre 2019.
- Chevalier P., Dedeire M., 2014, « Application du programme leader selon les principes de base du développement local », *Économie rurale*, n° 342, p. 9-25.
- Chouquer G., 2019, *Le foncier, Entre propriété et expertise*, Paris, Presses des mines.
- Clément C., Perrin C., Soulard C., 2019, « Les arrangements pour l'accès au foncier agricole périurbain. L'exemple de Montpellier », *Développement durable et territoires*, vol. 10, n° 3, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/15933>.
- Colin J. P., Le Meur P.-Y., Léonard E. (dir.), 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala.
- Côte M., 2014, « L'exploitation de la Mitidja, vitrine de l'entreprise coloniale ? », in : Bouchène A. (dir.), *Histoire de l'Algérie à la période coloniale. 1830-1962*, Paris, La Découverte, collection « Poche Essais », p. 269-274.
- Duvillard S., Lapostolle D., 2018, « La géopolitique du foncier : pouvoirs et échelles d'action », *Études rurales, Dossier « Sur les terrains du foncier, les gouvernances plurielles de la terre »*, n° 201, p. 94-117.

- Duvernoy I., 2016, « Partenariats inter-institutionnels et construction de représentations d'une activité agricole territorialisée dans l'aire urbaine toulousaine », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2016/4, p. 799-816.
- Eguren R.I., 2011, *La théorie du changement, une approche pensée-action pour naviguer dans la complexité des processus de changement social*, Panama city, PNUD/Hivos, http://www.gestionorienteeverslimpact.org/sites/default/files/ressource/lrc_francais_hd1.pdf, consulté le 3 décembre 2019
- Fofack R., Kuper M., Petit O., 2015, « Hybridation des règles d'accès à l'eau souterraine dans le saiss (Maroc) : entre anarchie et Léviathan ? », *Études rurales*, n° 196, p. 127-150.
- 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).
- Guéringer A., 2019, « L'articulation entre propriété et usage des terres agricoles : application au cas de Pise (Toscane) », *Développement durable et territoires*, vol. 10, n° 3, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/15060>.
- Guéringer A., Hamdouch A., Wallet F., 2016, « Foncier et développement des territoires ruraux et péri-urbains en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2016/4, p. 693-712.
- Jacobs S., Dendoncker N., Martín-López B., Barton D.N., Gomez-Baggethun E., Boeraeve F., McGrath F. L., Vierikko K., Geneletti D., Sevecke K. J., 2016, « A new valuation school : Integrating diverse values of nature in resource and land use decisions », *Ecosystem services*, vol. 22, p. 213-220.
- Jouve A. M. (Coord.), Ben Saad A., Napoleone C., Paoli J.-C., 2010, *Manuel : gouvernance foncière et usage des ressources naturelles* (Cours, Réseau FONCIMED), CD ROM, <https://prodinra.inra.fr/record/43263>.
- Koutsou S., Ragkos A., Karatassiou M., Lagka V., 2019, « Accès à la terre et transhumance en Grèce : bien commun et conflits sociaux », *Développement durable et territoires*, vol. 10, n° 3, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/14969>.
- Kuper M., Molle F., 2017, « Chapitre 6 - Durabilité de l'exploitation des eaux souterraines dans le pourtour méditerranéen », in Caron P., Valette E., Wassenaar T., Coppens d'Eeckenbrugge G., Papazian V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Versailles, Éditions Quæ, Collection « Agricultures et défis du monde », p. 49-53, DOI : 10.3917/quae.caron.2017.01.0049.
- Lavigne Delville P., Le Meur P.-Y., 2016, « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale*, n° 353-354, p. 81-94.
- Le Roy É., Karsenty A., Bertrand A, (dir.), 1996, *La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.
- Le Treut H. (dir), 2018, *Anticiper les changements climatiques en Nouvelle-Aquitaine pour agir dans les territoires, rapport Acclimaterra*, rapport synthétique Prévoir pour agir, Région Nouvelle-Aquitaine, 97 p.
- Martinez-Alier J., 2002, *The environmentalism of the poor, a study of ecological conflicts and valuation*, Northampton, MA, Edward Elgar.
- OCDE, 2007, « Annexe 6. Théories du changement », *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 8, p. 95-103.

Otmane T., 2019, « L'accès au foncier agricole au Sud-ouest du Sahara algérien : de la propriété de l'eau à la propriété de la terre, basculement de logique », *Développement durable et territoires*, vol. 10, n° 3, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/15179>.

Perrin C., Soulard C. T., Chia E., 2016, « La gouvernance du foncier agricole péri-urbain : entre planification urbaine et projets de développement », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2016/4, p. 713-736.

Paoli J.-C., Vianey G., Antopoulou T., Elloumi E., Napoleone C., Ben Saad A., 2017, « Introduction », in : Paoli J.-C., T. Anthopoulou, A. Ben Saad, P. Bergeret, M. Elloumi, C. Napoléone, G. Vianey (dir.), *La petite exploitation agricole méditerranéenne, une réponse en temps de crise, Options Méditerranéennes, Série A*, n° 117, p. 5-14.

Requier-Desjardins M., Vianey G., 2017, « Productions d'inégalités d'accès à la ressource foncière et politiques de préservation du foncier : une approche comparative », *Vertigo*, vol. 17, n° 1, p. 1-9, DOI : 10.4000/vertigo.18407.

Requier-Desjardins M., Melot R., Rodrigues O., Paoli J.-C., Riaux J., 2017, « Transformations du foncier rural et stratégies collectives en Méditerranée : entre conflits et résilience territoriale » Appel à contributions thématique, *Développement durable et territoires*, vol. 8, n° 2, <https://journals.openedition.org/developpementdurable/11853>.

Roudart L., Guénard C., 2019, « Introduction : dépossessions foncières en milieu rural, acteurs et processus entre pression et oppression », *Revue internationale des études du développement*, n° 238, p. 7-29.

Serrano J., Demazière C., 2016, « Le foncier des espaces péri-urbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2016/4, p. 737-766.

Schlager E., Ostrom E., 1992, « Property rights regimes and natural resources : a conceptual analysis », *Land economics*, vol. 68, n° 3, p. 249-262.

Vianey G., Requier-Desjardins M., Paoli J.-C. (dir.), 2015, *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*, Montpellier, CIHEAM (Options Méditerranéennes, Série B, Études et Recherches, n° 72), 252 p.

Vianey G., 2015, « Politiques d'aménagement et outils foncier des politiques agricoles depuis les années 1960. Des résultats contradictoires », in : Vianey G., Requier-Desjardins M., Paoli J.C. (dir.), *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier, CIHEAM (Options Méditerranéennes, Série B, Études et Recherches, n° 72), p. 99-114.

UNDG, 2018, *Note d'information complémentaire aux PNUAD : Théorie du changement*, UNDG-UNDAF. En ligne : https://undg.org/wp-content/uploads/2017/06/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-7-Theorie_du_Changement.pdf, consulté le 3 décembre 2019.

NOTES

1. Dans le cas de mouvements sociaux ou politiques, la contestation populaire peut aussi conduire à des dégradations transitoires ou définitives des ressources foncières dans l'exercice même de cette réappropriation sociale.

2. Leader « Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale » est une approche développée depuis 1991 dans le cadre du second pilier de la PAC. Elle implique des représentants locaux dans la prise de décision pour impulser des projets et des stratégies de développement endogènes aux territoires.

3. Voir par exemple sur cette question le colloque récent qui s'est tenu à Mayotte (Dembéni, CUFR de Mayotte, 28-29 novembre 2019) ayant pour thème *Regards croisés sur la légitimité de l'informel*.

RÉSUMÉS

Cette introduction rassemble les arguments issus des textes du dossier « Transformations du foncier rural et stratégies collectives en Méditerranée : entre conflits et résilience territoriale », les met en lumière de la littérature, et ce, dans l'objectif de montrer que le foncier méditerranéen partage des entrées analogues de part et d'autre des rives méditerranéennes. Ce constat porte autant sur les observations et analyses qui sont faites autour des dynamiques foncières, que sur les approches méthodologiques et conceptuelles mobilisées au Nord et au Sud de la Méditerranée.

This introduction brings together the arguments from the texts of the special section « Transformations of Rural Land and Collective Strategies in the Mediterranean : Between Conflicts and Territorial Resilience », and from the literature, with the aim of showing that Mediterranean land tenure and property-rights topics shares similar entries on both sides of the Mediterranean. This concerns the observations and analyses made on land dynamics together with the methodological and conceptual approaches used in the North and South of the Mediterranean.

INDEX

Mots-clés : foncier méditerranéen, droits de propriété, impact des politiques publiques, faisceaux de droit, analyse multi-échelles, développement territorial, développement local

Keywords : Mediterranean land tenure, property-rights, impact of public policies, bundle of rights, multi-scale analysis, territorial development, local development

AUTEURS

MÉLANIE REQUIER-DESJARDINS

Mélanie Requier-Desjardins est économiste et enseignant-chercheur au CIHEAM-IAMM, responsable d'un master sur l'ingénierie des politiques publiques et des projets.
requier@iamm.fr

ROMAIN MELOT

Romain Melot est chercheur à l'INRAE, AgroParisTech, UMR SADAPT. Ses recherches se situent dans le domaine de la sociologie du droit et portent sur les enjeux liés aux usages sociaux de la terre et de la propriété foncière.
romain.melot@agroparistech.fr

JEAN-CHRISTOPHE PAOLI

Jean-Christophe Paoli est agro-économiste à l'INRAE (LRDE de Corte). Il est spécialiste de la dynamique des systèmes agropastoraux et ses travaux portent essentiellement sur les zones montagnardes de Méditerranée occidentale.
jean-christophe.paoli@inra.fr

ORLANDO RODRIGUES

Orlando Rodrigues est agro-économiste et enseignant-chercheur à l'Institut Polytechnique de Bragança – CIMO. Il développe ses travaux de recherche dans le domaine de l'économie foncière et des politiques agricoles. Il est actuellement président de l'Institut Polytechnique de Bragança.
orlando@ipb.pt

JEANNE RIAUX

Jeanne Riaux est anthropologue à l'Institut de Recherches pour le Développement, IRD, UMR G-EAU. Ses recherches portent sur la construction des savoirs hydrologiques et sur la pratique de l'interdisciplinarité.
jeanne.rioux@ird.fr