

Chapitre 7 – La dynamique des populations, cause, conséquence ou terme corrélatif des transformations foncières

Frédéric SANDRON

A l'issue des analyses sur les dynamiques rurales, l'engagement agricole de la population, sur les transformations des systèmes de production et sur les conditions légales et institutionnelles de l'adaptation des régimes fonciers, tous les éléments sont-ils réunis pour comprendre les relations entre les dynamiques de population et l'adaptation des régimes fonciers ? Comment les transformations foncières peuvent-elles influencer sur la dynamique de la population ? Inversement, comment la dynamique de la population agit-elle sur les transformations foncières ? Enfin, quels processus entraînent dans leurs sillages à la fois des mutations dans le système foncier et la dynamique de la population ?

C'est à ces trois questions, fortement imbriquées, que nous nous intéressons ici. On s'en doute, les liens existant entre la dynamique des populations et le foncier ne sont pas univoques ni directs. Dans le cas tunisien, comme dans la grande majorité des pays en développement, il est artificiel de séparer les aspects sociaux des aspects territoriaux, les uns et les autres faisant partie d'un vaste écheveau dans lequel importent aussi les questions agraires, ou plus largement économiques, environnementales et politiques pour ne citer que celles-ci.

L'autre difficulté pour étudier ces interconnexions correspond à des échelles temporelles des phénomènes démographiques et fonciers très différents. Construction politique ou juridique, une loi foncière peut être votée du jour au lendemain. Mais, c'est bien connu, on ne change pas la société par décret, tel que le signale Moussa dans son examen des dispositions juridiques sur les régimes fonciers prises depuis l'Indépendance. Du vote à l'application d'une loi, peuvent s'écouler des années ou des décennies, le temps nécessaire aux adaptations, aux acceptations, aux négociations sur les droits d'usage qui viennent le plus souvent en nuancer la portée initiale, à moins que ce ne soit les mentalités qui changent.

Pour cerner cette problématique, il apparaît nécessaire d'étudier les dynamiques sociales et foncières dans une perspective historique, sans laquelle les situations de blocages et de litiges ne peuvent être comprises. Dans cette perspective, nous ferons appel à des cas précis survenus en Tunisie, largement puisés dans les chapitres précédents, dont il ressort que sur le long terme les mutations socio-économiques et les changements dans l'organisation sociale sont des variables clés, ainsi que le facteur politique qui a impulsé de nombreuses réformes dans ce domaine.

7.1 – Retour sur le foncier

Hormis dans les sciences juridiques, les références en sciences sociales sur le foncier dans les pays en développement sont peu courantes dans la littérature francophone. Nous allons en passer en revue quelques unes pour en dégager à la fois une explication de ce fait et la conclusion commune des recherches sur le foncier : son caractère protéiforme.

C'est là une idée qui émerge de plusieurs travaux récents sur le thème. Le foncier dépasse les aspects juridiques qui le sous-tendent. Peut-être encore plus dans les sociétés africaines, le foncier est, selon l'expression de Karsenty (1996), « d'abord un rapport social : la terre est le support des activités rurales, elle est un moyen d'existence pour les collectivités, élément constitutif de l'identité du groupe. C'est un rapport entre les hommes avant d'être un rapport des hommes aux choses ».

Dans une étude sur les relations entre le foncier et les dynamiques sociales dans les steppes du monde arabe, Chaize-Auclair (1996) avançait les mêmes hypothèses de travail : « Dans le monde rural, le foncier, défini comme système organisant les relations des hommes relativement à la terre, s'inscrit dans le rapport dialectique entre "pratique des lieux" et "logique des liens". Cette définition sommaire a le mérite de restituer toutes ses dimensions à la question foncière. Elle intègre facteurs économiques, politiques, sociaux, écologiques, ce qu'a bien compris le législateur qui manipule le droit foncier en fonction d'objectifs de tous ordres. Donc le foncier ne se limite pas à des aspects juridiques et techniques ; à côté des règles, pratiques et représentations relatives à la terre et à son appropriation s'intègrent dans un ensemble cohérent qui participe au fonctionnement du système social ».

En conséquence, faire l'étude de la nature des liens entre les mutations foncières et les dynamiques démographiques signifie éclairer ces relations à la lumière des phénomènes connexes. Par exemple, s'il existe de nombreux travaux sur les relations entre la fécondité et la taille des exploitations agricoles, Schutjer et al. (1983) insistent sur la nécessité pour une meilleure compréhension des interactions de prendre aussi en compte le système de tenure de la terre. Il est vrai que les notions de risque et de sécurité ont une résonance particulière dans le monde rural des pays en développement, comme nous allons le voir maintenant précisément.

Le foncier est d'abord une des facettes de cette recherche de la sécurité des paysans. Les systèmes qu'ils ont mis en place ont été multiples et plus ou moins efficaces. Ibn Khaldoun, au XIV^e siècle, écrivait que « les différences que l'on remarque dans les usages et les institutions des divers peuples dépendent de la manière dont chacun d'eux pourvoit à sa subsistance ; les hommes ne sont réunis en société que pour s'aider à obtenir les moyens de vivre ».

Transposé au contexte tunisien, le foncier et de manière plus générale le territoire deviennent alors intimement liés dans une même dialectique aux structures sociales et lignagères, phénomène très bien analysé par Bouzaiane (1991) : « Le rattachement à l'ancêtre anonyme et l'appartenance à un groupe maraboutique sont à l'origine de l'individualité ethnique des divers groupements en Tunisie. Mais un autre lien lie les communautés ethniques à savoir le lien territorial ; il s'agit du lien qui fait d'eux une association de subsistance basée sur l'exploitation d'un parcours et éventuellement sur celles d'étendues cultivables. Les habitudes pastorales, des rapports de force entre groupes ethniques, ont tracé ainsi les limites plus ou moins changeantes d'une aire, à l'intérieur de laquelle il est admis, sauf prétention contraire à l'occasion, que ces groupes aient un droit de pâturage, de culture ou de campement ». C'est dans cet esprit que nous allons étudier au cours de trois périodes historiquement situées le sens et la nature des relations entre la dynamique de la population et les mutations foncières.

7.2 – Une forte imbrication traditionnelle du social et du territoire

Le découpage en deux zones du territoire tunisien date de l'Antiquité. Il oppose la Tunisie maritime et la Tunisie intérieure et se caractérise par des tenures foncières différentes. Celles-ci sont privatives dans les régions littorales à agriculture intensive, collectives à l'intérieur et au Sud du pays, peuplé par des sociétés pastorales. Cette dichotomie peut être complétée par d'autres découpages tout aussi pertinents comme celui qui distingue le Nord et le Sud ou les nomades et les sédentaires. Au-delà de ces divisions, ce qui frappe pour les périodes anciennes, ce sont les complémentarités développées régionalement par les collectivités humaines.

Insistant sur le facteur de la recherche de sécurité, Lahmar nous montre bien dans la zone rurale de Sfax comment les populations tribales se servent de l'espace pour assurer leur sécurité et celle de leurs troupeaux. D'une part, elles doivent se mettre à l'abri des incursions des tribus voisines et des agents de l'État levant les impôts, d'autre part, elles tissent des liens d'échanges avec les régions du Nord pour subvenir à leurs besoins en céréales pendant les mauvaises années de récolte, avec les oasiens avec qui elles troquent de la viande contre des dattes, avec la ville de Sfax qui les fournit en produits de luxe.

Les terres collectives de ces pasteurs nomades sont donc le support principal d'un mode d'organisation socio-économique destiné à contrecarrer les aléas climatiques dans un système écologique fragile. En fait, nous y reviendrons, ces terres ne sont pas réellement en propriété collective mais les tribus possèdent dessus un droit d'usage, ce qui représente une source de flexibilité mais aussi une source de conflits. Les modes d'accès à ces terres, c'est à dire les déplacements des troupeaux et la mise en culture les années pluvieuses y sont en général assez bien codifiés et les différents niveaux hiérarchiques des communautés humaines (ethnie, tribu, fratrie, famille élargie...) connaissent bien leurs droits et devoirs respectifs y afférents. Ce qui fait dire à Karsenty (1996), dans le cas plus général de l'Afrique, que « le groupe représente également la médiation entre l'individu et la terre, car on n'accède pas à la terre dans n'importe quelle condition mais en fonction d'un ensemble cohérent de règles et de pratiques ». Moussa montre bien, dans le cas des terres collectives de la Tunisie centrale steppique, que la difficulté de trouver un statut à ces terres n'est pas un problème seulement foncier mais avant tout humain.

L'identité entre le social et le foncier fait mieux comprendre la prégnance du poids des organisations communautaires dans la gestion des ressources, des terres mais aussi des comportements sociaux. L'un et l'autre deviennent difficiles à distinguer car ils concourent tous à un même objectif : assurer la survie du groupe. L'attachement à la terre des ruraux tunisiens s'explique ainsi par le fait que la terre n'est pas seulement un bien mais aussi et surtout un « lien avec les ancêtres et le passé agricole de l'occupant » (Bouzaiane, 1991). Cette force des liens entre l'accès à la terre, c'est à dire à la ressource, et les règles de conduites sociales sont une constante des sociétés rurales tunisiennes. Nous avons pu l'illustrer ailleurs dans le cas des oasis (Sandron, 1997) et dans celui des zones forestières de la Kroumirie (Sandron, 1999). C'est aussi ce qui ressort clairement de l'étude de la zone de Bargou : « l'origine ethnique et familiale, qui est encore aujourd'hui un élément important de l'identité des groupes et des familles, permet de reconstituer l'histoire du peuplement de la délégation. Cette histoire est étroitement liée aux rapports politiques qu'entretenaient les groupes pour l'accès à la terre et le contrôle du territoire ».

Pour ces périodes anciennes, le foncier est en Tunisie une variable clé pour l'étude des sociétés rurales (Zghal, 1981). Mais les liens entre les dynamiques de la population et le foncier apparaissent comme répondant à une réalité sociale plus vaste guidée par les stratégies des communautés rurales.

7.3 – La politique foncière des autorités coloniales

Avec la période de colonisation, à partir de 1881, les liens entre les dynamiques de la population et le foncier vont changer de nature sous l'effet de facteurs politiques et démographiques. Tout d'abord, les autorités coloniales vont promouvoir la grande exploitation agricole pour les colons et de riches exploitants tunisiens, au détriment de la petite paysannerie ; ensuite elles vont impulser une politique de sédentarisation à travers la redéfinition du statut des terres des pasteurs nomades ; enfin la dynamique démographique propre de la population va aboutir à une recherche toujours accrue de terres à cultiver.

« Depuis l'arrivée de la colonisation en Tunisie, l'administration agricole n'avait qu'un souci majeur : fournir aux exploitants, notamment aux colons, une assise juridique leur permettant de travailler la terre ou de participer aux activités des transactions commerciales qui la concernent en toute sécurité » (Lahmar). Cette situation a été longuement analysée dans la littérature, elle a abouti à la salarisation d'une partie des petits paysans et à l'émigration des autres vers des terres marginales, notamment dans le Nord du pays, ou bien en ville. Les mesures concernant cette partie de la politique coloniale ont touché les terres les mieux loties, c'est-à-dire celles du Nord (terres céréalières) et du littoral.

L'autre volet de la politique coloniale, pour le sujet qui nous intéresse, a été la volonté de sédentariser les populations nomades ou semi-nomades. Sghaier, dans l'étude sur le Nefzaoua, nous en donne les modalités. Les motifs principaux de cette politique apparaissent comme la volonté de canaliser les populations nomades, réputées hostiles au pouvoir central, et de créer un peuplement le long des nouvelles frontières. Comme la sédentarisation a été effectuée selon les structures tribales, les liens entre les structures familiales et l'espace ont été conservés voire renforcés, les individus migrants dans les petites villes naissantes de l'intérieur ayant cherché à reproduire, selon l'expression de Lahmar, « l'équation voisinage-parenté ». Mais c'est surtout à travers le mode de réalisation de la sédentarisation, c'est à dire une politique de dynamique de peuplement, que le paysage agraire et le statut foncier des terres vont être bouleversés.

Le bras armé de la sédentarisation a été l'attribution des anciennes terres collectives. Des parcelles, sur lesquelles les chefs de famille ou de tribus avaient des droits d'usage leur ont été attribués (Verdier et al. 1969) et mises en valeur grâce à la création de forages hydrauliques de la part des autorités. Mais cette procédure est beaucoup plus complexe qu'elle ne le paraît a priori. Zghal (1981) décrit comme une erreur la projection de « la rigueur des lois écrites des formes d'appropriation du sol de notre époque sur les institutions très souples qui régissaient les rapports entre les paysans et leurs exploitations. C'est ainsi que des formes très souples d'appropriation du sol régies par des traditions communautaires ont été assimilées à des catégories juridiques complètement inventées comme la catégorie des « terres collectives » ou celle de « melk céréaliier ». Ces deux catégories n'existaient ni dans le corpus des traditions locales ni dans les textes officiels de la grande tradition musulmane ».

Les débats juridiques sur le statut foncier des terres furent très longs et opposèrent en fait des conceptions différentes de la vision sociale des protagonistes. Car il était clair pour tous que les lois foncières sur ces terres dites collectives n'étaient que le prétexte à une politique se rapportant aux populations nomades. L'affaire Couiteas, en 1908, rapportée par Moussa, est à cet égard significative. L'exploitant obtient du tribunal le droit de faire expulser 8000 occupants de ses 38 000 ha de terre, mais le jugement n'est pas mis à exécution à cause du « risque social ».

Ce contexte de tension sociale est aussi évoqué par Auclair, dans le cas de la zone de Bargou. Il montre que, à partir des années 1930, sous l'impulsion d'une immigration des populations d'agro-

pasteurs et de la dynamique propre de la croissance de la population, l'appropriation privative par défrichement et par vivification, puis la mise en culture, ne rencontrent pas l'opposition de l'administration forestière. Mais bientôt de nouveaux problèmes liés à la surexploitation des ressources vont se poser. En outre, la raréfaction des terres et le système d'héritage égalitaire entre les fils vont déboucher sur une parcellisation et un émiettement extrême des terres.

7.4 – La politique de développement de l'État Indépendant

Alors que les mesures foncières des autorités coloniales avaient des visées très précises que nous avons décrites, celles prises par l'État indépendant, après 1956, doivent être comprises comme faisant partie d'une politique générale très volontariste de la part des autorités. La finalité de la restructuration du système foncier est le développement économique et social du monde rural ainsi que la contribution de l'agriculture au processus d'accumulation dans les secteurs de l'économie urbaine (Cherif et Kassah, 1991). Pour ce faire, l'État a continué la politique de privatisation des terres collectives et a commencé par supprimer le statut *habous*.

C'est dans ce sens qu'il faut étudier les imbrications très fortes de la politique sociale et de la politique foncière. Les lois du 31 mai 1956 et du 7 mai 1959, fixant les modalités d'attribution des terres agricoles, définissent clairement les profils des candidats à l'acquisition (par exemple être déjà agriculteur) et font dire à Verdier et al. (1969) que dans la politique foncière, « les considérations d'ordre social occupent donc présentement une place plus importante qu'auparavant à côté des impératifs d'ordre technique ». Mais justement, parce que le social et le foncier sont intimement imbriqués, les résistances aux nouvelles mesures foncières sont fortes car elles sont perçues comme destructrices de l'équilibre de l'exploitation collective et des structures familiales. Le cadastre, qui ne pourrait être qu'une opération technique, apparaît surtout comme une « révolution psychologique » (Bouzaiane, 1991).

Dans les régions de grandes exploitations, cette première réforme agraire de l'État indépendant va permettre à des paysans sans terres de récupérer celles anciennement occupées par les colons. Dans la région de la Basse Vallée de la Medjerda, ceci s'est accompagné de migrations de paysans venus de nombreuses régions du pays. Par contre, les régions du Nord-Ouest, qui contiennent pourtant les riches terres du Tell céréalier, ont connu le phénomène inverse, puisque l'émigration y est la plus forte du pays. Ce paradoxe peut s'expliquer par une répartition inégale des terres, c'est à dire par un dualisme agraire très prononcé.

Mais la réforme foncière et agraire qui a entraîné dans son sillage la vague la plus importante de migrations est la collectivisation des terres de 1968. On peut même parler d'exode rural, que Poncet (1977) évalue à environ 500.000 personnes, surtout des ruraux sans-emploi et des sans-terre, à la suite de cet épisode (voir également Picouet). Contrairement à la privatisation des terres collectives destinée à sédentariser les pasteurs nomades, les conséquences démographiques de cette réforme collectiviste n'étaient pas voulues. Ses objectifs, selon Verdier et al. (1969), étaient de forger la « réalité agricole de la Tunisie de demain » avec ses principes de coopération (gestion démocratique, équité dans la participation des membres au capital social, adhésion libre, promotion sociale et éducation...). Nous ne développerons pas ici davantage cette réforme, largement décrite ailleurs, mais nous retiendrons pour le sujet qui nous intéresse son fort impact sur les vagues d'émigration, surtout vers la capitale, qu'elle a provoquées.

Après la politique collectiviste, l'accent a été mis à nouveau sur la privatisation des terres. La sécurité de la tenure foncière devient l'objectif prioritaire. Mais la situation est tellement complexe qu'il est impossible de généraliser le processus d'attribution à toutes les régions. Ainsi à Sfax, la situation foncière est assez claire puisque la majorité des terres était plantée en oliviers, « signe ultime de l'appropriation du sol ». A Bargou, la politique de l'État développeur a été davantage axée sur le développement d'infrastructures et d'aménagements hydrauliques que sur une politique foncière. Mais le foncier intervient quand même très directement puisque ces aménagements ont été effectués sur des terres au statut foncier non ambigu. Dans le Nefzaoua, l'attribution des parcelles dans les oasis s'est faite selon un principe d'équité sur des critères socio-économiques, l'opération ayant donné lieu à l'octroi de titres de propriété individuelle.

Cette privatisation ne s'est pas faite simplement, notamment dans le cas des terres de parcours, au statut foncier peu précis, comme nous l'avons déjà vu. Sghaier mentionne à ce propos que l'accès à la terre est encore parfois réglementé par des règles informelles et régi par les règles de l'organisation tribale. Selon Cherif et Kassah (1991), cette opération de privatisation n'a pas redistribué les terres de manière égalitaire mais a entériné une « situation foncière fortement déséquilibrée » issue de rapports de force antérieurs et a abouti à la rupture de l'ancien équilibre de l'économie agro-pastorale en faisant perdre aux communautés un important volant de sécurité foncière. Toujours au sujet des terres de parcours, Lahmar mentionne que les éleveurs n'ont jamais accepté comme légitime la réappropriation par l'État de leurs anciennes terres annexées par les colons. De la même manière, Abaab pointe en avant dans la région de Sidi Bouzid le faible écho de la part des agriculteurs réservé à la procédure de vente de ces terres, les exploitants revendiquant plutôt un droit de propriété sans contrepartie.

7.5 – Bilan des mesures foncières et liens avec la dynamique de population

D'abord, il faut rappeler que la politique foncière n'est qu'un des rouages de la politique développementaliste des autorités et qu'il ne faut pas en isoler les conséquences sur la dynamique démographique. S'il est vrai, qu'en ôtant tout pouvoir sécuritaire de la tribu sur la famille, le développement de la propriété privée de la terre a déstructuré le mode de vie des communautés pastorales semi-nomades, il faut voir que ce phénomène de sédentarisation est universel et correspond sans doute à ce qu'on nomme la « modernité » ou le « développement ». La croissance urbaine, la passation des fonctions de sécurité à des institutions publiques ou privées en lieu et place des communautés tribales ou ethniques, ou encore l'intensification des échanges marchands sont des corollaires du développement qui rendent effectivement caduque l'ancien système de déplacement des agro-pasteurs. La politique foncière n'a eu ici comme effet que d'accélérer ce processus. C'est selon cette acception qu'il faut aussi comprendre, à notre avis, les nouvelles caractéristiques du système migratoire de la région de Sfax, à savoir une individualisation de la migration et un choix de destination basés sur la nouvelle division sociale du travail.

Parmi les résultats principaux mis en avant par l'ensemble des contributeurs, il faut mentionner un pourcentage croissant dans le temps de terres au statut privatif avec comme conséquence, dans un contexte de croissance démographique forte après l'Indépendance et de son inégale répartition, la tendance à l'émiettement des superficies et à la parcellisation des terres. Sur fond de prédominance du mode de faire-valoir direct, d'une utilisation intensive de la main d'œuvre familiale et des modalités de succession de la loi musulmane, le nombre d'exploitations agricoles n'a cessé d'augmenter sur le territoire national. Ce constat, valable aussi dans les oasis, pose le problème du seuil de rentabilité des (trop) petites exploitations, et celui de la désaffection des jeunes pour le travail agricole, avec pour corollaire celui de l'émigration des jeunes vers les zones urbaines.

Ce dernier point est très important car il est significatif aussi de l'absence d'opportunités agricoles pour les jeunes en milieu rural. Si l'on progresse vers l'homogénéisation du système de la propriété et des tenures et de l'accès à la terre, force est de constater que la sécurité économique n'est pas encore vraiment assurée pour tous. D'abord, parce que la clarification des statuts fonciers n'est pas achevée, ni à Sidi Bouzid, ni dans le Nefzaoua, ni à Bargou. A cette précarité liée à l'absence de statut clair sur les terres, il faut ajouter celle qui rend impossible l'accès au crédit aux exploitants dépourvus de titre de propriété en bonne et due forme, rendant ainsi très difficile la modernisation de l'exploitation. Enfin, la saturation de l'espace agricole rend impossible toute appropriation par vivification tandis que le marché du foncier n'en est qu'à ses balbutiements. L'héritage est encore le moyen privilégié d'accéder à la terre. Toutes ces raisons font que, dans ce cas précis, le lien entre la politique foncière et la dynamique démographique de cette population des jeunes ruraux est là bien établi. Ces analyses montrent également les aspects contradictoires des actions de l'État, qui tendent à retenir la population rurale en équipant les régions et en soutenant l'emploi, mais qui, par ailleurs, pratique une politique foncière sans grand effet sur le morcellement, mais favorable à la concentration.