



# Démographie et histoire agraire du bassin versant du Merguellil, Tunisie centrale

**Partie II : Politiques agricoles et structures foncières**

Claire Géroutet, INA P-G  
geroutet@inapg.inra.fr  
Décembre 2004

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>EVOLUTION DES POLITIQUES ET DES AMENAGEMENTS AGRICOLES</b>	<b>1</b>
1.1	Les aménagements agricoles avant l'indépendance	1
1.2	Les politiques de développement rural depuis les années 1960	2
1.2.1	<i>Le contexte national</i>	2
1.2.2	<i>Application de ces politiques au niveau du bassin versant</i>	3
1.3	Les politiques hydrauliques	7
1.3.1	<i>Les politiques hydrauliques à l'échelle nationale</i>	7
1.3.2	<i>Les aménagements hydrauliques à l'échelle du bassin versant</i>	10
1.4	Synthèse sur les politiques agricoles	12
<b>2</b>	<b>LES STRUCTURES FONCIERES</b>	<b>13</b>
2.1	Statut juridique des terres du bassin versant	13
2.1.1	<i>Répartition des terres du bassin versant en fonction de leur statut</i>	13
2.1.2	<i>Présentation des différents statuts des terres</i>	13
2.2	La législation foncière en Tunisie	15
2.2.1	<i>Différentes origines des terres</i>	15
2.2.2	<i>Les procédures d'attribution : l'apurement foncier</i>	16
2.2.3	<i>Evolution des lois foncières de 1901 à nos jours</i>	17
2.3	Evolution de la taille des exploitations agricoles	19
2.3.1	<i>L'acquisition de la terre</i>	19
2.3.2	<i>Mode de faire-valoir</i>	19
2.3.3	<i>La pratique de l'héritage</i>	21
2.3.4	<i>Taille moyenne des exploitations du bassin versant</i>	22
2.4	Synthèse sur les structures foncières	22
	<b>ANNEXE 1</b>	<b>23</b>
	<b>ANNEXE 2</b>	<b>24</b>
	<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b>	<b>25</b>

## 1 EVOLUTION DES POLITIQUES ET DES AMENAGEMENTS AGRICOLES

Appréhendée dans son sens le plus large, une politique de développement rural est par définition multidimensionnelle. Elle comprend des interventions dans ce domaine au moyen de multiples actions directes (réalisation d'infrastructures, travaux de CES, scolarisation, santé, culture, etc. ; cela a été évoqué en partie I), mais aussi de nombreuses mesures qu'il convient de coordonner : politiques des prix, d'accès au crédit, de l'emploi, d'encadrement technique, de renforcement institutionnel (décentralisation), politique foncière ou encore environnementale. Ne pouvant pas couvrir de façon exhaustive la totalité de ces aspects, notre analyse se limitera essentiellement au secteur agricole et aux conditions de vie en général des populations rurales.

### 1.1 Les aménagements agricoles avant l'indépendance

Avant l'indépendance, on ne peut pas réellement parler de politiques agricoles dans la zone mais plutôt d'orientation agricole. Ce sont des aménagements agricoles ponctuels et des apports de techniques ont permis à l'agriculture de se développer.

Les romains se sont installés dans la zone entre le III<sup>e</sup> siècle avant JC et le V<sup>e</sup> siècle après JC et ont apporté des techniques d'utilisation de l'eau de ruissellement, notamment par l'élaboration de *seguias*<sup>1</sup>. Ils pratiquaient principalement la culture d'oliviers en sec et l'élevage. Ils avaient de bonnes connaissances du milieu naturel : ils exploitaient les sources et ont également réalisé des ouvrages de collecte de l'eau potable (réservoirs, citernes). Ils avaient aussi de bonnes connaissances en agronomie : la densité de plantation des oliviers romains s'est avérée être la densité optimale pour la production en sec. De même, au sein d'une parcelle, les arbres étaient toujours plantés dans les zones les plus favorables. C'est en partie pour cela que nous pouvons encore trouver ces arbres de nos jours et que les agriculteurs continuent à en récolter les fruits.

Les arabes (présents en Tunisie entre le VII<sup>e</sup> et le XVI<sup>e</sup> siècle) n'ont pas apporté de nouvelles techniques à l'agriculture ; ils se sont focalisés sur le développement urbain. La ville de Kairouan a été dotée d'un grand aménagement hydraulique, le bassin des Aghlabites qui permettait de collecter les eaux du bassin versant pour l'alimentation en eau potable de la ville.

Il n'y a pas eu non plus vraiment d'amélioration de l'agriculture sous l'époque ottomane ou sous l'époque des beys (qui ont régné en Tunisie entre le XVI<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle). Ces derniers ont parfois imposé des taxes importantes aux paysans, limitant ainsi le développement agricole.

Entre l'époque de l'occupation romaine et celle de l'occupation française, l'agriculture a été régulièrement pillée ou fortement taxée lors des invasions ou des occupations.

A leur arrivée, les français<sup>2</sup> se sont intéressés aux ressources agricoles de la Tunisie. Ainsi que nous l'avons expliqué dans la partie I, la présence coloniale française a été peu importante dans la zone d'étude. Il n'y a pas eu de politiques de mise en place d'infrastructures hydrauliques ni d'aménagements agricoles importants pendant cette période. Les colons ont cependant réalisé des plantations d'arbres en sec et apporté les techniques de l'arboriculture. Cela a permis aux autochtones de développer cette activité après l'indépendance.

---

<sup>1</sup> Ici les *seguias* désignent des canaux de dérivation de l'eau de pluie.

<sup>2</sup> La Tunisie a été un protectorat français de 1881 à 1956, date de l'indépendance.

## 1.2 Les politiques de développement rural depuis les années 1960

### 1.2.1 *Le contexte national*

Par rapport aux orientations stratégiques de la précédente période coloniale, on observe une forte continuité au niveau des politiques mises en oeuvre par l'État tunisien dans ces domaines. On note cependant, surtout à partir des années 1980, un changement d'échelle important dans les moyens financiers engagés, ainsi qu'une volonté d'intégration et de territorialisation des actions sectorielles.

De façon générale, on peut distinguer quatre grandes périodes dans les politiques de développement rural et agricole suivies en Tunisie depuis l'indépendance : une première période libérale avant 1962, une période de collectivisation (1962-1969), une seconde période libérale "timide" (1970-1985), et depuis 1986 la période de libéralisation économique accrue et de désengagement progressif de l'État (Guillaume, Romagny, 2003).

Pendant la première brève période libérale (1957-1962), la politique de développement rural a privilégié la fixation des populations avec la création d'infrastructures de base (scolaires, sanitaires) et la lutte contre la pauvreté par le biais de chantiers à vocation sociale. Juste après l'indépendance, cette politique a favorisé dans une large mesure la sédentarisation des anciens agro-pasteurs.

Pendant la seconde période (1962-1969), le développement rural a été relégué au second plan. C'est la période de la politique collectiviste qui a marqué les années du gouvernement de Ben Salah<sup>3</sup>. La priorité a été donnée à l'industrialisation, au moyen de création de pôles régionaux sensés avoir des effets d'entraînement sur les autres secteurs et sur les régions avoisinantes. Le rôle dévolu au secteur agricole a été de dégager un surplus à mobiliser pour financer les autres secteurs. Cette politique s'est globalement soldée par un échec et a été abandonnée dès le début des années soixante-dix.

La troisième période (1970-1985) a été marquée par un retour progressif au libéralisme économique qui a tenté de favoriser l'accroissement de la production agricole en misant avant tout sur les grandes exploitations (notamment irriguées). Les prix des produits agricoles ont été maintenus à des niveaux bas et l'accès au crédit était très sélectif. Le pays a connu pendant cette période ses taux les plus élevés d'exode rural et d'émigration en Europe. Avant 1972, les interventions des pouvoirs publics dans le développement rural se faisaient presque exclusivement dans le cadre de programmes nationaux sectoriels des différents ministères et le plus souvent sans coordination entre eux et sans consultation des régions. Des projets dits "intégrés" ont concerné quelques rares zones. Ce type d'intervention continue à être réalisé et même renforcé, mais les propositions émanent désormais des régions depuis le VIII<sup>e</sup> plan. Le programme d'animation rurale et de promotion de l'emploi (connu sous le nom de PDR<sup>4</sup>) a été lancé en 1972. Son élaboration et son exécution relevaient de la responsabilité des régions. Le saupoudrage qui a caractérisé ce programme a poussé à repenser la question du développement rural. Ainsi, au milieu des années 1980, le PDR a perdu progressivement de son importance pour s'inclure finalement dans le PRD (Programme Régional de Développement). Depuis 1979, les régions les plus déshéritées du pays ont fait l'objet de programmes de développement spécifiques. Les divers aspects du développement rural y sont pris en compte. A cet effet, des offices rattachés au Ministère de l'Agriculture ont été créés et des moyens financiers importants ont été mobilisés. Dès 1984, dans de nombreuses zones du pays, les programmes de développement rural intégré (PDRI) ont démarré sous la responsabilité du commissariat général au développement régional au niveau national et des gouverneurs au niveau régional. Ainsi, le poids des régions dans l'élaboration et la mise en oeuvre des projets s'est accru.

La quatrième période a été entamée depuis 1986, avec la mise en place du programme d'ajustement structurel (PAS) sous l'égide des institutions de Bretton Woods, et a été caractérisée par une accélération de la libéralisation économique. L'adoption par la Tunisie du PAS, confirmée depuis

<sup>3</sup> Ministre chargé de l'agriculture sous la présidence de Habib Bourguiba, il a été à l'origine de la politique des coopératives.

<sup>4</sup> PDR : Programme de Développement Rural

par son adhésion à l'OMC<sup>5</sup> mais surtout par un accord d'association avec l'Union européenne signé en 1995 afin d'établir progressivement une zone de libre-échange d'ici à 2008, marquent l'engagement du pays sur une voie économique orthodoxe. En même temps, plusieurs programmes d'accompagnement visant à réduire les coûts sociaux des réformes libérales en cours ont été mis en place. Depuis 1987, des projets présidentiels sont également engagés. Ils sont nombreux, généralement ponctuels et revêtent un caractère d'urgence suite à des préoccupations vivement exprimées par les populations cibles. Leur mise en oeuvre est d'une grande priorité. Dans ce cadre on assiste à une accumulation de mesures diverses, parmi lesquelles :

- La réalisation d'importants investissements publics en milieu rural (notamment pour la desserte en eau potable des zones d'habitat dispersé, l'électrification, la construction de routes et d'établissements scolaires, etc.).
- La diversification des programmes de développement rural par la mise en place du PDRI, du programme du fonds de solidarité nationale (FSN ou 26-26) et depuis 1990 des projets de développement agricole intégré (PDAI) du ministère de l'agriculture dans plusieurs régions. A partir de 1989, le PDR s'est transformé en PRD à vocation plus large. Le PRD concentre désormais ses interventions sur les catégories de populations les plus défavorisées et devient le plus souvent un moyen de correction et de consolidation des autres programmes.
- Le renforcement des actions ponctuelles des ministères. Ainsi, par exemple, dans le cadre de l'intervention du Ministère de l'Agriculture, plusieurs stratégies nationales ont été mises en place dans différents domaines (ressources en eau, CES, lutte contre la désertification, etc.) pour la période 1990-2000.
- La restructuration de l'administration régionale destinée à accorder des pouvoirs accrus aux régions et aux institutions locales (conseil régional, conseil local, conseil municipal, conseil rural et les directions régionales des ministères) dans l'élaboration des projets et programmes de développement ainsi que dans leur mise en oeuvre.
- La libéralisation du commerce, des prix<sup>6</sup> et la disparition quasi-totale des subventions aux intrants. La promulgation d'incitations aux investissements dans les régions et délégations les plus défavorisées. La révision, à deux occasions, du code d'encouragement aux investissements dans l'agriculture et le renforcement du rôle de l'agence de promotion des investissements agricoles (APIA).
- La création de l'ODS<sup>7</sup>, de l'office de Rjim Maatoug, de la banque tunisienne de solidarité (BTS) et du fonds national pour l'emploi (FNE ou 21-21).

### *1.2.2 Application de ces politiques au niveau du bassin versant*

Ce n'est que récemment que la décentralisation a permis un peu d'autonomie régionale dans les orientations agricoles. Les politiques agricoles nationales ont donc été appliquées au bassin versant et nous n'allons pas en reparler. Nous allons présenter les structures et les programmes actuels qui émanent des politiques agricoles. Nous parlerons ainsi de l'accès au crédit, de la vulgarisation agricole, des subventions, de l'investissement agricole, des associations...

#### **Les institutions agricoles opérantes dans le bassin versant**

Le développement agricole est administré au niveau du gouvernorat par différentes institutions travaillant dans le secteur agricole et opérant dans la zone d'étude :

---

<sup>5</sup> OMC : Organisation Mondiale du Commerce

<sup>6</sup> Nous avons parlé de la politique des prix agricoles dans le paragraphe 7.7 traitant de la commercialisation des produits dans la partie I.

<sup>7</sup> Office de Développement du Sud

- le CRDA : Commissariat Régional au Développement Agricole créé dans le cadre de la restructuration de l'Administration Régionale (loi 94.44 du 8 mars 1989 portant sur la création des Commissariats Régionaux au Développement). Il est chargé de la mise en œuvre au niveau du Gouvernorat de Kairouan de la politique arrêtée par le gouvernorat. Au niveau local, le CRDA est représenté par une structure appelée à être souple pour répondre aux exigences de la mission de vulgarisation : Cellules Territoriales de Vulgarisation (CTV) au niveau des délégations et Centres de Rayonnement Agricole (CRA) au niveau des secteurs.
- Une représentation de l'Office de Développement du Centre Ouest (ODCO situé dans la ville de Kasserine) à Kairouan, l'Office de Développement du Nord Ouest (ODNO) à Siliana, une représentation de l'Office de Céréales (OC) et de l'Office de l'Élevage et du Pâturage (OEP) à Kairouan.
- Les directions régionales des différents Ministères (Affaires Foncières, Equipement et Habitat,...), l'APIA, le CGDR (Commissariat Général au Développement Régional qui réalise la coordination des projets de PDRI), l'AFA (Agence Financière Agricole),...

#### • Les associations existantes

Depuis la fin des années 1990, la stratégie de développement est basée sur le partenariat actif entre les populations et les acteurs économiques, conformément aux objectifs actuels du développement durable. Cette orientation coïncide avec un impératif financier qui associe la population à la participation active dans la réalisation des projets et dans le partage des coûts. Ce développement communautaire est fondé sur l'existence d'associations :

- l'UTAP (Union Tunisienne de l'Agriculture et de la Pêche) est la principale organisation syndicale représentant les agriculteurs et les pêcheurs. Elle participe, entre autres, à l'instruction des dossiers de crédit et des primes d'investissement et à la consolidation des demandes de certificats de possession. L'UTAP procède également à la distribution des aides (son, orge, aliment de bétail) durant les années de sécheresse et des subventions telles que le carburant pour les agriculteurs équipés en matériel agricole. Au niveau des gouvernorats de Kairouan et de Siliana, la structure de l'UTAP présente cinq fédérations fonctionnelles : la fédération des éleveurs, la fédération des agriculteurs oléiculteurs, la fédération des femmes agricultrices, la fédération des agriculteurs arboriculteurs et la fédération des producteurs de grandes cultures. Malgré ses différents objectifs et sa présence au niveau le plus proche des populations rurales, l'union vit un handicap sur le terrain avec la plupart des petits et moyens agriculteurs. En effet, cette catégorie d'agriculteurs considère l'UTAP comme l'émanation de l'Administration et leur adhésion à cette organisation est encore suscitée par l'attente d'un service et non pas par la volonté de prendre en main leur propre destinée. Les taux d'adhésion enregistrés au niveau du bassin versant avoisinent 15% durant les dernières campagnes ; ils témoignent une fois de plus de l'attitude passive de l'agriculteur ce qui est également le cas à l'échelle du pays.
- L'UNFT (Union Nationale des Femmes Tunisiennes) est une organisation non gouvernementale qui a pour objectifs principaux la promotion de la femme et l'aide à l'intégration de la femme dans la vie professionnelle. L'association dispose actuellement de centres de formation professionnelle orientés principalement vers les activités de couture, de tissage de tapis,... Dans la zone d'étude, il y a un ou deux centres par délégation. Les jeunes filles intéressées pour la formation proviennent en majorité des secteurs communaux les plus proches des villes ; peu nombreuses sont celles qui arrivent des secteurs ruraux à cause des frais de déplacement engendrés.
- les groupements d'intérêt collectif (GIC), appelés AIC avant 1999 : les GIC d'eau potable ou d'irrigation sont dotés de la personnalité civile et sont créés par arrêté du gouverneur soit à la demande des usagers, soit à l'initiative de l'Administration lorsqu'il s'agit entre autres de l'exploitation d'un périmètre irrigué (PPI) ou d'un système d'eau potable. On dénombre une centaine de GIC dans le bassin versant. Certains GIC rencontrent des difficultés financières

quand le taux d'utilisation est plus faible que prévu ou quand les adhérents ne payent pas leurs redevances. La répartition de l'eau entre les usagers est souvent l'occasion de conflits. En effet, le prix horaire de l'eau est le même quelque soit l'éloignement entre la parcelle et le sondage alors que le volume d'eau est bien inférieur.

- Les Groupements Forestiers d'Intérêt Collectif (GFIC) : ce sont des groupements d'usagers titulaires d'une autorisation d'exercice du droit d'usage dans le domaine forestier de l'Etat ; ils sont dotés de la personnalité civile et sont régis par la législation en vigueur. Actuellement, des GFIC ont été créés dans le cadre de la coopération Tuniso-Allemande pour la protection et le développement des ressources sylvo-pastorales de Kairouan (SPK).
- Les Groupements de Conservation des Eaux et des Sols (GCES), créés depuis 1998 autour des lacs et des barrages collinaires. Leur activité se limite à l'exploitation du peu de réserves hydriques et fourragères disponibles.
- les Coopératives de Service Agricole (CSA) : il y en a en général une par délégation. Ces CSA jouent un rôle très important en matière d'approvisionnement en intrants agricoles (engrais, semences, produits de traitement, orge, son, concentré, poussins,...) et d'écoulement de la production laitière. Certaines coopératives sont cependant confrontées à des problèmes comme le manque de moyens financiers, la réticence des agriculteurs à l'idée coopérative ou encore une mauvaise gestion. Ces coopératives sont localisées dans le chef lieu de la délégation. L'absence de représentations à l'échelle du secteur pose problème pour fournir des services aux petits et moyens exploitants qui ne supportent pas les coûts de transport pour s'approvisionner en intrants ou pour écouler leur production laitière.
- L'ONG<sup>8</sup> Club 7 novembre de Kairouan a réalisé une série d'activités dans les domaines socio-économique, culturel et de l'éducation.
- L'ONG APNEK (Association pour la Protection de la Nature et de l'Environnement à Kairouan) : fondée en 1984, cette association a toujours travaillé dans le cadre de partenariats avec différentes institutions (de Kairouan, de la Tunisie et de la Méditerranée). Depuis 1993, elle a travaillé dans plusieurs projets financés par le FEM (Fond pour l'Environnement Mondial) et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement).
- L'AKAD (Association de Kairouan pour l'Auto Développement) est une ONG qui opère depuis 1993 pour l'auto développement des familles et des femmes dans les zones d'ombre en les impliquant dans toutes les démarches et les actions qui favorisent le développement communautaire (projets de tissage de tapis, de petits commerces,...).

#### • **Le crédit agricole**

Les lignes de crédit agricole sont essentiellement gérées par la Banque Nationale Agricole (BNA). Le réseau bancaire BNA est représenté au niveau de la zone d'étude par agences localisées dans les chefs-lieux de délégation. Les ressources de la BNA viennent du budget de l'Etat, des différents financements extérieurs et de ses fonds propres. Ces derniers financent essentiellement les grands agriculteurs qui présentent de réelles garanties. Les différentes lignes de crédit sont :

- le FOSDA : ce fonds finance essentiellement les investissements à moyen et long termes qui se traduisent par des crédits et des subventions (instaurées par le code des investissements agricoles) et nécessitant un minimum d'autofinancement. Par rapport aux autres lignes, le FOSDA présente plus de souplesse concernant les garanties exigées par les banques. En effet, une simple attestation délivrée par le *omda* permet l'accès aux crédits à court terme.

---

<sup>8</sup> ONG : Organisation Non Gouvernementale

- Les projets intégrés de l'APIA<sup>9</sup> : la commission régionale d'octroi des avantages permet d'agréer des projets intégrés relatifs à des exploitations agricoles, le compte central étant logé à la BNA et géré par l'APIA.
- Le FSDO : Fonds de Développement du Secteur Oléicole
- Le PDRI : cette ligne de crédit, limitée dans le temps, relative aux projets de développement rural intégré, est gérée par la BNA et destinée en grande partie au financement des investissements à moyen et long terme.
- Les crédits supervisés BNA : ces crédits permettent le financement et l'installation des cultures annuelles principalement. Ce type de crédit nécessite le suivi personnel du bénéficiaire au cours de chaque phase du projet.
- Les crédits BNA : la BNA accorde sur ses fonds propres des crédits à court terme pour certains agriculteurs supposés solvables.
- Les aides présidentielles en nature : ces aides sont accordées aux agriculteurs démunis sous forme de semences céréalières, d'engrais chimiques et de produits de traitement. Cela concerne les petits agriculteurs en cas de sécheresse ou de maladies des cultures.

Ces crédits ne sont attribués qu'à une minorité. En effet, les petits agriculteurs qui n'ont pas de titres fonciers ni de garanties de remboursement ne peuvent pas en bénéficier. Les projets de développement visant les petits agriculteurs se heurtent souvent à des contraintes. Les principales sont le morcellement excessif des parcelles qui rend difficile la conception des projets et le faible taux de remboursement de la plupart des agriculteurs. La plupart des petits agriculteurs utilisent leurs fonds propres ou des subventions ponctuelles pour améliorer leurs moyens de production. Les subventions administrées actuellement concernent surtout l'irrigation. La construction de puits est souvent subventionnée. Afin de permettre à long terme des économies d'eau, l'arrosage par goutte à goutte est encouragé. Cependant, dans la pratique, cela a permis aux agriculteurs d'augmenter leur surface irriguée, augmentant ainsi leur consommation en eau.

#### • **Les projets en cours et programmes dans le bassin versant**

La zone du bassin versant bénéficie de financements de plusieurs projets et programmes appuyant le développement socio-économique de la région. Leurs domaines d'intervention sont axés essentiellement sur l'exploitation et la conservation des ressources naturelles (actions d'hydraulique et de CES), sur l'amélioration des conditions de vie et le désenclavement des zones (électrification, eau potable et pistes) et sur la création de sources de revenus.

A part l'intervention de projets de grande envergure, tels que le projet spécial pour le développement du secteur oléicole (FSDO) et les plantations d'arbres fruitiers (PAAF), les principaux projets et programmes qui ont opéré et en cours dans la zone d'étude sont : le PDRI, le programme national, le programme régional de développement, le projet FIDA<sup>10</sup>, le FNS et celui relatif à l'assistance à la petite et moyenne exploitation.

#### • **La vulgarisation agricole**

A l'échelle locale, les agriculteurs sont encadrés par des techniciens agricoles affectés notamment pour la vulgarisation, la production végétale, la production animale, la CES (Conservation Eaux et Sols), le Génie Rural, les périmètres irrigués, les forêts et les parcours. Dans le bassin versant, il y a environ 1 technicien pour 1000 agriculteurs. Ce nombre est insuffisant et les agriculteurs

---

<sup>9</sup> APIA : Agence Pour l'Investissement Agricole

<sup>10</sup> FIDA : Fond International pour le Développement Agricole

se plaignent souvent de la rareté voire de l'inexistence des visites des conseillers agricoles. De plus, il arrive fréquemment que les conseillers et techniciens agricoles ne disposent pas de véhicules. Ce sont alors souvent les agriculteurs qui se déplacent au CTV pour demander conseil aux techniciens ; les agriculteurs ne demandent conseil qu'en cas de maladie sur leurs arbres ou leurs animaux.

## 1.3 Les politiques hydrauliques

### 1.3.1 Les politiques hydrauliques à l'échelle nationale

#### • Historique

##### ➤ *Avant le protectorat*

La gestion de l'eau est locale, elle se fonde sur un savoir-faire traditionnel très important, que ce soit en terme d'accès à la ressource (aqueduc romain de Zaghouan à Carthage en 72 av. J.C.) ou en termes d'ouvrages pour l'infiltration. Dans les oasis, la gestion est communautaire ; l'eau est une propriété individuelle et indépendante de la terre. Elle est distribuée par tour entre lignages, et entre personnes au sein d'un même lignage. Elle peut s'acheter et se vendre.

C'est au cours de la période des hafside (1236-1574) que le droit islamique des eaux s'est introduit dans le pays. Dans la *sharia*, l'eau est considérée comme un don de dieu, par conséquent le principe fondamental est de favoriser le libre accès à l'utilisation de l'eau comme droit de communauté musulmane, et aucun musulman ne doit manquer d'eau. L'accaparement de l'eau par une seule personne ne doit en aucun cas produire la disette ou la ruine pour toute la communauté. En respectant cette condition, le musulman a le droit à l'appropriation de l'eau et même à sa vente.

##### ➤ *Sous le protectorat*

En 1885, le décret beylical du 24 septembre intègre au domaine public les cours d'eau, sources, aqueducs, puits, les canaux d'irrigation et les canaux exécutés par l'Etat dans un but d'utilité publique. Le texte est inspiré de la loi sur l'eau de 1851 en Algérie. Les anciens droits de propriété sont transformés en droits d'usage qui ne peuvent se transmettre par héritage. En pratique, la tentative de faire disparaître les droits de propriété sur l'eau perdure tout au long du XX<sup>e</sup> siècle.

Un décret daté du 25 mai 1920 définit le Règlement sur la Conservation et l'Utilisation des Eaux du Domaine Public. C'est un Code des Eaux, qui crée notamment les Associations Spéciales d'Intérêt Hydraulique. Ces associations sont :

- sur l'initiative des usagers (puis la demande est soumise à une enquête d'utilité publique) ;
- créées par décision du Premier Ministre et mises sous l'autorité de l'Administration.

En 1933, un décret beylical ajoute les eaux souterraines au décret de 1885 imposant la domanialité des eaux. De la même façon, les droits de propriété sont transformés en droits d'usage non transmissibles. La même année voit la création par décret des Groupements d'Intérêt Hydraulique (GIH). Le GIH est, à l'échelon du gouvernorat, l'organisme de tutelle des associations d'irrigants. Son président est le gouverneur. Ces groupements ne seront, en pratique, pas utilisés avant l'indépendance.

En 1945, le premier grand ouvrage d'irrigation est réalisé : c'est l'aménagement de l'oued Medjerdah. Les premiers périmètres publics irrigués apparaissent en 1955. En 1958 est créé le premier Office de Mise en Valeur (OMV). Ces offices, qui se compteront jusqu'à 11, ont pour but de gérer les Périmètres Publics Irrigués (PPI) : semences, eau et vente des produits. Quand le Ministère de l'Agriculture de Tunisie est créé en 1947, 6000 ha de périmètres irrigués sont déjà aménagés.

Depuis 1950, il est interdit de vendre les droits d'eau indépendamment de la terre.

A la fin de cette période, ont été construits 4 barrages d'un volume total de 383 millions de m<sup>3</sup> mobilisés.

➤ *Après l'indépendance*

Pour affirmer l'indépendance, les élites tunisiennes veulent imposer un système économique moderne, avec une forte intervention de l'Etat. Elles poursuivent les grandes orientations de la politique mise en œuvre pendant le protectorat à savoir le choix de la grande hydraulique contre la petite et l'attachement de l'eau à la terre. Des années 60 aux années 90, la part de la grande hydraulique dans les investissements agricoles sera de l'ordre de 30%.

En 1956, les Groupements d'Intérêt Hydraulique sont mis en place systématiquement. Les Associations d'irrigants, appelées Associations d'Intérêt Collectif (AIC) possèdent un conseil d'administration placé sous la tutelle du président du GIH ainsi qu'un directeur et des membres du Comité de Direction nommés par le Ministère de l'Agriculture.

Depuis 1963, la loi impose la mise en valeur des terres. Dans les PPI, 2/3 des surfaces doivent être cultivées l'été et 1/3 l'hiver.

En 1975 est institué le Nouveau Code des Eaux<sup>11</sup>, encore en vigueur actuellement.

De 1975-1977 seront élaborés quatre plans directeurs d'aménagement des eaux, pour les régions de l'Extrême Nord, du Nord, du Centre et du Sud. Ces plans Directeurs se consacrent notamment à la mise en place de grands barrages et au transfert des eaux du nord vers les grandes régions utilisatrices (Pérennes, 1988).

Avec le Plan d'Ajustement Structurel appliqué à l'agriculture en 1986, l'Etat cherche à assainir son budget, à décentraliser certaines tâches et à améliorer la gestion locale. Dans cette optique, l'Etat met en place le cadre juridique de fonctionnement d'associations locales, les AIC<sup>12</sup> (appelées actuellement GIC), qui doivent se charger au quotidien du fonctionnement et de la maintenance des équipements de captage et de distribution de l'eau potable ou d'irrigation. Les AIC sont créées à l'initiative des usagers ou de l'administration et validées par le Ministère de l'Agriculture. Elles fonctionnent de manière relativement autonome, avec toutefois un certain contrôle de l'administration. En résumé, le contexte institutionnel de la gestion de l'eau en Tunisie demeure assez centralisé malgré les réformes engagées.

Depuis les années 1990, la Tunisie s'oriente vers les économies d'eau par la mise en place de mesures réglementaires et institutionnelles :

- l'augmentation du prix de l'eau : le prix de l'eau agricole a doublé entre 1989 et 1996 (de 30 à 60 millimes<sup>13</sup>), et celui de l'eau potable est désormais calculé par tranches de consommation, les hôtels étant systématiquement facturés sur le tarif le plus fort, sans pénaliser pour autant les petits consommateurs ;
- des lois et des décrets pour inciter les investissements agricoles de nature à économiser l'eau, soutenus par l'encadrement de l'Agence de Promotion des Investissements Agricoles : les agriculteurs bénéficient de subventions sur les équipements d'aspersion, de goutte à goutte et les conduites de distribution, variant de 40 à 60% selon la catégorie des agriculteurs ;
- le renforcement du rôle des GIC qui doivent contrôler les prélèvements ;
- des législations sur la Conservation des Eaux et des Sols : le décret d'octobre 1997 fixe les conditions de forages ; les infractions sont établies par l'arrondissement des Ressources en Eau de chaque CRDA.

---

<sup>11</sup> Voir annexe

<sup>12</sup> Instituées par le décret du 27 octobre 1987

<sup>13</sup> 1Dinar Tunisien = 1000 millimes = 0,62 € (décembre 2004)

• **Les institutions de gestion de l'eau**

La responsabilité de l'application de la loi sur l'eau est confiée au Ministère de l'Agriculture, également chargé du suivi de la ressource en eau et de sa gestion. Cette mission est répartie entre Directions Générales Techniques spécialisées :

- la **Direction Générale des Ressources en Eau** chargée de l'évaluation et du suivi de la ressource (DGRE) ;
- la **Direction Générale des Grands Travaux Hydrauliques** pour étudier, concevoir et gérer les grands barrages (DGETH) ;
- la **Direction Générale du Génie Rural** pour construire et gérer les infrastructures d'irrigation et les captages pour l'eau potable rurale (DGGR).

A ce dispositif viennent s'ajouter :

- la **SONEDE** (Société Nationale d'Exploitation et de Distribution de l'Eau), entreprise d'Etat à caractère économique et commercial, chargée du prélèvement, du transfert et de la distribution de l'eau potable en milieu urbain. La SONEDE s'occupe des communes de plus de 500 habitants, les autres étant prises en charge par la DGGR ;
- Les **Commissariats Régionaux de Développement Agricole** (CRDA), fondés dans les années 80 pour remplacer les Offices de Mise en Valeur (OMV), institutions régionales responsables de l'encadrement agricole des Périmètres Publics Irrigués (PPI) qui distribuaient l'eau à des agriculteurs propriétaires de leur exploitation. Le rôle des CRDA prend de l'ampleur avec la loi de 1989 sur la décentralisation. Le Commissariat a désormais rang de Direction Générale et son espace de compétence concorde avec les gouvernorats, structures administratives régionales : il y a donc vingt-trois CRDA en Tunisie, tandis qu'auparavant, onze offices agissaient dans un cadre très centralisé. Le rapprochement vers les usagers est permis par des structures plus locales qui dépendent du CRDA et concordent de la même façon avec les découpages administratifs du gouvernorat. Les CRDA sont composés d'arrondissements représentant la plupart des Directions Générales nationales qui dépendent administrativement du Commissaire mais "thématiquement" de leur Direction d'origine. Seuls la DGETH et la SONEDE échappent en partie à cette tutelle régionale. L'arrondissement des Ressources en Eau du CRDA est chargé de veiller au respect des règlements. Une police des eaux dresse des procès verbaux en cas d'infraction, transmis au commissaire pour être traités devant une juridiction civile ;
- L'**Agence de Réforme Agraire** (ARA), qui a pour mission d'organiser la structure foncière des PPI pour favoriser la rentabilité des exploitations agricoles ;
- Et d'autres organismes paraétatiques qui encadrent le monde agricole comme l'**Office des Terres Domaniales (OTD)**, les CSA, l'APIA et les PDR que nous avons présentés dans le paragraphe précédent ;

Enfin, le Code des Eaux a défini une structure interministérielle, le **Comité National de l'Eau**, chargée de trancher les conflits sur la répartition, mais cette institution ne serait pas vraiment opérationnelle (Faysse, 1998).

### 1.3.2 Les aménagements hydrauliques à l'échelle du bassin versant

Dans la région de Kairouan, l'irrigation ne s'est développée qu'après l'indépendance. Il y a une cinquantaine d'années, on trouvait encore des aménagements traditionnels sans incidence forte sur les écoulements car l'eau était utilisée ponctuellement dans les fonds d'oueds ou dans des nappes très localisées. Les usages restaient peu significatifs. En plaine, les usages étaient donc localisés majoritairement autour de la ville de Kairouan à partir de puits généralement peu profonds.

Dans les années 60, un projet américain finance les premiers aménagements sur le bassin du Merguellil : banquettes et quelques lacs collinaires. L'année 1969 est le véritable point de départ des grands aménagements dans la région. Les événements hydrologiques sont exceptionnels, le débit du Merguellil dépasse les 3000 m<sup>3</sup>/s, la plaine de Kairouan est totalement inondée et la ville protégée de justesse par des digues à peine terminées. Quelques années plus tard, les oueds Zeroud et Merguellil sont barrés par des grands barrages (respectivement Sidi Saad en 1981 et El Haouareb en 1989) construits dans un but de protection de la ville et donc dimensionnés en conséquence.

Afin de protéger ces grands ouvrages contre l'envasement, l'état lance sur le bassin amont une politique volontariste de travaux de conservation des eaux et des sols (plus de 200 km<sup>2</sup> de banquettes) et de construction de lacs et barrages collinaires (38 lacs et 5 barrages réalisés). La bonne qualité de l'eau des nappes amont conduit à la réalisation de nombreux forages d'eau potable pour alimenter la zone touristique du Sahel.

En aval du barrage El Haouareb, les périmètres publics d'irrigation (PPI) sont créés dans les années 1970, alimentés par des forages dans la nappe de Kairouan. Ces périmètres ont d'abord été gérés par l'OMIVAK (Office de Mise en Valeur de Kairouan), ensuite par le CRDA, puis en AIC nommées actuellement GIC.

Parallèlement, les agriculteurs hors périmètres irrigués creusent des puits dont la profondeur est limitée à 50 mètres mais qui rapidement sont prolongés par des mini forages (appelés forages à bras) afin de pouvoir accéder à la nappe qui baisse régulièrement. Dans le bassin versant du Merguellil, on recense aujourd'hui environ 5000 puits équipés<sup>14</sup> alors qu'on n'en comptait qu'une centaine dans les années 1960. Le nombre de puits a connu une forte augmentation au cours des années 1960-1970<sup>15</sup>, grâce aux incitations de l'Etat<sup>16</sup> et à l'introduction des motopompes centrifuges qui viennent remplacer le *dalou* traditionnel ; cette tendance à l'augmentation s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, comme le montre le graphique ci dessous. Un agriculteur que nous avons enquêté a attesté avoir acheté une des premières pompes de la région en 1964.

Au cours de la dernière décennie, conformément aux politiques nationales, le bassin versant s'est orienté vers les économies d'eau grâce aux mesures que nous avons évoquées dans le paragraphe précédent (subvention des équipements de goutte à goutte, aucune subvention n'est officiellement accordée à la construction de puits depuis 1991,...). Cependant, les subventions pour le matériel d'irrigation économisant l'eau ont souvent des effets pervers : elles permettent aux agriculteurs d'augmenter leurs superficies irriguées et donc leur consommation en eau.

De plus, en 1991, une zone de sauvegarde est créée dans la partie Ouest de la nappe à l'aval d'El Haouareb mais les enquêtes sur le terrain nous ont montré qu'elle n'était pas toujours respectée. Récemment, un programme de réhabilitation des anciens PPI a été mis en place. Ce programme est mis en place sur trois gouvernorats, dont Kairouan, sur financement du FIDA (fonds allemand). Il s'agit pour l'essentiel de remplacer le vieux réseau à ciel ouvert par un réseau sous pression enterré. Cela permet en général de limiter les pertes en eau ou de restaurer des PPI abandonnés. En effet, la plupart des PPI sont assez anciens et les défaillances de l'infrastructure hydro agricole entraînent une mauvaise efficacité de la distribution qui se traduit notamment par le mécontentement des agriculteurs - surtout lorsqu'ils sont situés en aval des réseaux - et la construction de puits à l'intérieur des PPI.

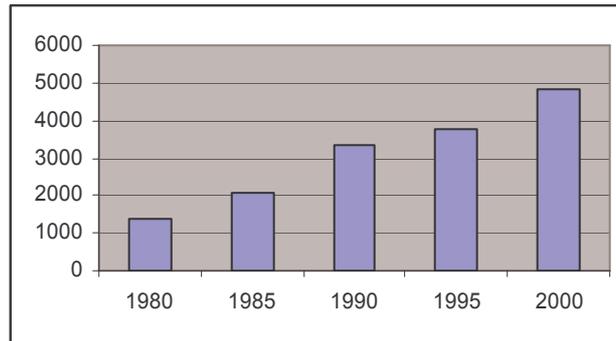
---

<sup>14</sup> Puits avec motopompe

<sup>15</sup> Il est probable que la crue dévastatrice de 1969 ait remblayé un grand nombre de puits.

<sup>16</sup> Subventions à la construction de puits

**Graphique 1 : Evolution du nombre de puits équipés dans le bassin versant du Merguellil depuis 1980**



Source : CNEA, 2003



**Photo 1 : barrage El Haoureb**



**Photo 2 : ancien puits dans la délégation d'El Alaa**



**Photo 3 : ancien puits aménagé**



**Photo 4 : puits aménagé avec pompe**

## 1.4 Synthèse sur les politiques agricoles

Quand on étudie l'évolution depuis l'origine de l'agriculture en Tunisie, on peut proposer trois grandes périodes de changements et d'orientations agricoles. L'agriculture a été introduite par les romains entre le III<sup>e</sup> siècle avant JC et le V<sup>e</sup> siècle après JC dans une zone pratiquant surtout l'élevage. Dans le bassin versant du Merguellil, les romains ont apporté l'oléiculture ; ils pratiquaient de l'agriculture en sec dans les zones montagneuses et avaient des méthodes ingénieuses de collecte des eaux de ruissellement. C'est ensuite sous le protectorat français, de 1881 à 1956, que l'agriculture a enregistré de nouveaux grands changements : les colons ont apporté les techniques de l'arboriculture en sec en réalisant de grandes plantations dans la plaine.

Ce n'est qu'après l'indépendance en 1956 que l'irrigation est apparue dans le bassin versant du Merguellil. Les années 1960 furent des années de grands travaux d'aménagements hydrauliques : construction de banquettes, de lacs et de retenues collinaires. L'irrigation ne s'est réellement développée qu'à partir des années 1970 avec la création des périmètres publics d'irrigation et les subventions pour la construction de puits privés et l'investissement de motopompes. Les cultures maraîchères et l'arboriculture irriguée se sont alors beaucoup développées dans le bassin versant.

Depuis les années 1990, l'Etat s'est orienté dans des politiques de décentralisation et de transferts de responsabilités aux collectivités et aux associations locales. Parallèlement, des mesures d'économie d'eau ont été mises en place : c'est désormais le matériel d'irrigation par goutte à goutte qui est subventionné. Les politiques se sont plutôt orientées vers le développement de l'agriculture et n'ont pas encore réussi à limiter l'abaissement du niveau de la nappe phréatique. Les associations de gestion de l'eau ne fonctionnent pas toujours et la répartition de l'eau entre les usagers est souvent problématique. Le crédit agricole est difficilement accessible aux petits exploitants souvent dépourvus de titres fonciers. De plus, la vulgarisation agricole, certes existante, est souvent insuffisante. Tout cela limite la mise en place des nouvelles techniques et des nouvelles orientations agricoles à l'échelle locale.

Depuis l'origine de l'agriculture, il n'y a pas eu de gestion globale des ressources du bassin versant mais plutôt des aménagements ponctuels. Les premiers, les romains s'étaient contentés de points de collecte des eaux de pluies et de petits aménagements hydrauliques dans les montagnes. Encore actuellement, bien que le bassin soit l'objet de politiques d'aménagements (banquettes, barrages et lacs collinaires), les aménagements destinés aux usages de l'eau (PPI, puits,...) semblent être organisés pour servir les intérêts individuels ou ceux de petites collectivités sans préoccupation de la ressource et de son épuisement.



**Photo 5 : aqueduc romain servant au transport de l'eau potable**



**Photo 6 : muret de pierre réalisé pour retenir l'eau de pluie au pied des oliviers, djebel Rihane. Ces techniques romaines sont actuellement réalisées dans le cadre des aménagements CES.**

## 2 LES STRUCTURES FONCIERES

### 2.1 Statut juridique des terres du bassin versant

Nous commencerons tout d'abord en montrant un tableau de la répartition des terres en fonction du statut juridique dans le bassin versant. La présentation des différents statuts nous permettra ensuite de comprendre la situation foncière actuelle des délégations du bassin versant.

#### 2.1.1 Répartition des terres du bassin versant en fonction de leur statut

**Tableau 1 : Répartition des terres en fonction du statut juridique par délégation et pour le bassin versant**

délégation	gouvernorat	SAT (ha)	terres enzel-habous	terres domaniales	forêt-sebkhat	terres privées	terres collectives
Chebika	Kairouan	48 734	48	13	2	37	0
El Alaa	Kairouan	37 646	17	0	7	76	0
Haffouz	Kairouan	60 737	22	57	17	0	4
Hajeb el Layoun	Kairouan	60 789	0	3	26	0	71
Oueslatia	Kairouan	91 364	0	38	42	20	0
Kesra	Siliana	43 371	0	1	63	36	0
essouelim	Siliana	3 546	0	0	0	100	0
<b>TOTAL bassin</b>		<b>153 529</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>5</b>

source : CNEA, 2003 pour le gouvernorat de Kairouan et CTV de Kesra et Makthar pour le gouvernorat de Siliana

Comme nous ne disposons pas des données par secteurs, le calcul de la répartition des terres du bassin est calculé ici en utilisant une pondération en pourcentage de surface. Nous utilisons la même méthode de calcul que pour l'évaluation du nombre d'habitants dans le bassin versant. Cette méthode est exposée en annexe 2 de la partie III. Comme nous connaissons la répartition des terres du secteur d'Essouelim, nous n'utiliserons pas les données de la délégation de Makthar.

#### 2.1.2 Présentation des différents statuts des terres

Dans le bassin versant du Merguellil, on rencontre différents statuts fonciers : les terres collectives, les terres privées, les terres domaniales, le domaine forestier et les terres incultes.

- **Les terres collectives** : les terres collectives représentent 5% du bassin versant. Elles sont constituées par les *henchirs*<sup>17</sup> des tribus et fractions qui n'en n'avaient que le droit de jouissance, c'est-à-dire le droit de parcours. Ces terres sont essentiellement localisées dans la délégation d'Hajeb el Layoun. La législation en vigueur permet de transformer les droits de jouissance collective en droit de propriété individuelle ou familiale. Les opérations sont en cours mais actuellement, ces terres ne sont pas immatriculées.

- **Les terres privées** : elles représentent 31% de la surface du bassin versant. Il s'agit essentiellement des terres de "*melk*"<sup>18</sup> traditionnel" c'est-à-dire de propriété privée. Pour cette catégorie, on trouve une réalité très diverse. Pour la délégation d'El Alaa, la plupart des propriétaires ne dispose pas d'actes notariés. Cependant, pour la délégation d'Oueslatia, la propriété privée est immatriculée mais au nom de collectivités ; cela forme actuellement ce que l'on appelle les titres gelés. L'apurement de ces titres gelés et l'immatriculation des propriétés privées sont en cours.

<sup>17</sup> Voir annexe définition

<sup>18</sup> Voir annexe définition

- **Les terres domaniales** : elles couvrent 22% du bassin versant. Elles comprennent les terres agricoles gérées directement par l'Etat et les terres louées à des sociétés de développement ou à des particuliers. Ces terres étaient à l'origine des grandes fermes qui ont été rachetées ou nationalisées après l'indépendance. Les autres terres domaniales sont affectées au centre de formation professionnelle et à la station de recherche de l'INRAT (ancienne ferme FAO). Ces terres sont localisées essentiellement dans les délégations de Haffouz et Oueslatia.

- **Le domaine forestier** : il couvre 24% de la superficie du bassin versant. Il s'étend sur le massif montagneux à végétation forestière et alfaïère. Sa gestion et son exploitation relève des services des forêts. La législation en vigueur grève des droits d'usage au profit des populations locales qui ont la jouissance, en particulier des parcours et de l'arrachage d'alfa. Le domaine forestier est abondant dans la délégation de Kesra ainsi que dans les délégations situées en périphérie du bassin versant comme Oueslatia et Hajeb el Layoun. Ce sont souvent des zones de djebel.

- **Les anciens Habous et Enzel**<sup>19</sup> : ils représentent 18% de la superficie du bassin versant. L'apurement foncier de ces terres est en cours pour la délégation d'Haffouz et d'El Alaa.

Dans la zone d'étude, une partie des terres collectives et domaniales a été attribuée, mais les extraits ne sont pas encore remis et restent en instance au niveau régional. Les autres terres de la zone ne sont pas attribuées soit à cause de litiges, soit parce qu'elles sont délimitées comme parcours et ne peuvent être attribuées à titre privé. En effet, la clarification de la propriété passe par la généralisation de l'immatriculation foncière obligatoire à toutes les terres soumises aux régimes Enzel, collectifs,... Dans le bassin versant, l'apurement foncier n'a touché qu'une partie des terres de la délégation de Chébika. Pour les autres délégations, la procédure d'immatriculation obligatoire est en cours.

Le processus d'attribution devant aboutir à l'établissement d'actes de propriété est très lent et reste encore inachevé pour la plupart des attributaires. Les crédits d'investissement provenant de l'Etat (FOSDA, FOSDO,...) sont réservés aux agriculteurs qui disposent des titres de possession. Les exploitants arrivent cependant à investir en utilisant des subventions, leurs fonds propres.

**Remarque** : Les terres domaniales qui appartiennent à l'Etat peuvent être exploitées de trois manières différentes : exploitées par une société de services agricoles, exploitées par l'administration de la forêt, exploitées par un agriculteur privé qui paye alors une location en argent.

Une société de services agricole est un groupe d'agriculteurs qui loue des terres de l'Etat. Les agriculteurs n'ont alors pas le droit de faire ce qu'ils veulent sur les terres. Dans les sociétés de services agricoles, les arbres appartiennent à l'Etat qui a fait les aménagements et prête le matériel agricole. La location est de 40 ans. Pour pouvoir exploiter des terres de l'Etat en société de services agricoles, chaque groupe d'agriculteurs désirant exploiter les terres doit proposer un programme de développement au ministère de l'agriculture. En général, ce sont les gens qui ont beaucoup d'argent qui proposent ces dossiers. Par exemple, sur la délégation d'Haffouz, il y a une société de services agricoles constituée d'un agriculteur homme d'affaire et d'autres agriculteurs. Avant ces sociétés, il y avait des offices de terres domaniales qui étaient gérés par l'Etat.

---

<sup>19</sup> Voir annexe définition des *habous* et *enzel*

## 2.2 La législation foncière en Tunisie

Cette partie présente l'évolution des politiques foncières au cours du XX<sup>e</sup> siècle (Sghaier *et al*, 2003). Nous allons tout d'abord présenter les différents types de terres en fonction de leur origine. Ensuite, nous détaillerons les procédures d'attribution des terres. Enfin, nous retracerons l'évolution de la législation foncière en Tunisie au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

### 2.2.1 Différentes origines des terres

#### • **Les terres d'origine privées : les enclaves privées**

Ce sont des terres dont la privatisation s'est effectuée par le *Haouz*<sup>20</sup> pendant la colonisation et probablement au cours de la première vingtaine de ce siècle. Ces terres ont été déclarées privées lors des travaux de délimitation des terres collectives effectués dans le cadre de l'application des dispositions de la loi 64-28 du 4 juin 1964 et notamment de ses articles 13, 14 et 15.

#### • **Les terres collectives attribuées à titre privé : les terres privées**

Ce sont des anciennes terres collectives qui ont été délimitées et attribuées à leurs ayants droit par l'intermédiaire des conseils de gestion et des autres procédures administratives conformément aux dispositions réglementaires de la loi 64-28 du 4 juin 1964.

Depuis les années soixante, les terres collectives ont connu un processus d'attribution visant leur transformation en terres privées destinées, entre autres, à la mise en valeur agricole. Elles ne sont plus dans l'indivision puisque chaque prétendant a reçu un lot pouvant être mis en valeur et un certificat ou arrêté d'attribution lui a été délivré. Ce titre d'attribution peut être présenté en cas de besoin aux banques pour bénéficier des prêts et des subventions de l'Etat accordés dans le cadre des différents projets de développement agricole.

#### • **Les terres collectives**

Comme leur nom l'indique, elles sont la propriété des membres des collectivités. A l'intérieur de la collectivité, l'individu n'a qu'un droit de jouissance pour pâturage ou semailles sur ces terres. Sa propriété reste liée à la propriété commune de tout le groupe social auquel il appartient. Les terres collectives se répartissent en deux groupes :

- des terres collectives pouvant être attribuées à titre privé sans conditions particulières ;
- des terres collectives à vocation pastorale et qui sont considérées comme des parcours collectifs.

---

<sup>20</sup> Voir annexe définition

## 2.2.2 Les procédures d'attribution : l'apurement foncier

### • L'apurement foncier des terres privées

Deux méthodes sont utilisées :

- **La possession foncière** : la loi 74-53 du 10 Juin 1974 permet aux occupants d'une terre agricole pendant 5 ans sans irruption et sans litiges, de bénéficier d'un certificat de possession. La possession foncière est considérée une forme transitoire d'apurement et le certificat de possession peut servir auprès des organismes de crédit (Banques, etc.).
- **L'immatriculation foncière** : constitue la méthode d'apurement foncier la plus évoluée puisqu'elle entraîne la résolution définitive de la propriété foncière. On distingue 2 types d'immatriculation :
  - *l'immatriculation foncière obligatoire* : se fait gratuitement
  - *l'immatriculation foncière facultative* : se fait à la demande de l'intéressé et elle est payante.

### • L'apurement foncier des terres collectives

Regroupe le bornage, l'arbitrage, l'attribution des terres collectives et la soumission sous régime forestier des terres de parcours collectifs.

- **Le bornage** : c'est l'opération de délimitation des terres collectives quand un ou plusieurs membres en revendiquent l'appropriation. Les requérants présentent une demande d'avis de bornage précisant les limites géographiques de la parcelle à border. L'avis de bornage, est inséré, après approbation par les services techniques, dans le Journal Officiel de la Tunisie (JORT) et ce pour recevoir les éventuelles oppositions. Pratiquement, le bornage consiste à procéder à des levés topographiques des limites revendiquées par les requérants et celles réclamées par les opposants. Une fois les parcelles cartographiées, le dossier relatif au bornage sera transmis à l'instance juridique d'arbitrage approprié (le conseil de tutelle local puis le conseil de tutelle régional).
- **L'arbitrage** : c'est une opération judiciaire qui consiste à statuer sur le dossier des terres qui ont subi le bornage. A la suite de l'étude et l'examen des oppositions, une décision arbitrale sera prise.
- **L'attribution des terres collectives** : deux méthodes d'attribution des terres collectives à titre privé sont poursuivies :
  - *la méthode d'attribution dite par voie normale* : pratiquement, elle se base sur les levés parcellaires. Elle est précise, lente et coûteuse. Actuellement, elle devient de plus en plus abandonnée surtout après l'apparition de la méthode dite par voie accélérée.
  - *la méthode d'attribution par voie accélérée* : comme son nom l'indique, il s'agit d'une méthode qui se base uniquement sur des enquêtes possessoires menées par les services de l'arrondissement des Affaires Foncières en collaboration avec les conseils de gestion. Elle est peu précise mais moins coûteuse que l'attribution par la voie normale. C'est la méthode la plus utilisée pour l'attribution des terres collectives à titre privé.
- **La soumission sous régime forestier des terres de parcours collectifs** : les conseils de gestion qui devraient, selon la loi en vigueur, assurer la gestion des parcours collectifs sont dans la pratique incapables de l'assumer. En cas de conflit entre les différents ayants droit ou bien en cas de risque de dégradation et de désertification, une soumission des terres sous le régime forestier est procédée. Ceci facilite l'intervention des pouvoirs publics pour permettre la sauvegarde et l'aménagement adéquat de ces parcours. Pratiquement, la soumission s'effectue sur la base d'un accord mutuel entre l'administration (Direction générale des Forêts) et le ou les conseils de gestion concernés. Un arrêté de soumission de ces terres sera publié.

### **2.2.3 Evolution des lois foncières de 1901 à nos jours**

Nous diviserons le vingtième siècle en trois périodes correspondantes aux évolutions majeures de la situation foncière (1901-1964, 1964-1974 et 1974 à aujourd'hui). Ces dates constituent des tournants dans l'évolution de la politique foncière en Tunisie.

#### **• La période 1901-1964 : à la recherche d'un statut**

La loi du 14 janvier 1901 cherche à délimiter les terres collectives sans mettre au point leur statut (Despois, 1955). Cette loi était inspirée par le désir du législateur de mieux asseoir juridiquement la "propriété" des terres collectives au profit des tribus (notamment contre les spéculateurs) et, à contrario de mieux situer les domaines possibles de colonisation. Ceci devait contribuer à l'élimination du risque de litiges entre plusieurs parties prenantes : les tribus, les membres de tribus qui auraient pu vendre partie de terres collectives à des particuliers, les colons, et enfin l'administration chargée de l'ordre public. Inaliénables, elles subissaient à la fois les effets de la pression démographique et les hésitations du législateur. En effet, d'une part, les habitants de ces terres collectives continuaient à vivre et à se fixer, à cultiver et même à planter en fraude ; d'autre part, le législateur semblait hésiter entre la thèse du caractère domanial de ces terres collectives (droit de jouissance) et celle de la propriété exclusive de ces terres au profit des tribus qui les parcourent depuis de nombreuses années.

Mais, il a fallu attendre le décret du 30 décembre 1935, pour doter les terres collectives d'un statut : elles sont définies comme "le bien insaisissable, inaliénable, imprescriptible, possédé en commun, sous le contrôle administratif, par un groupement, chaque chef de famille ayant droit seulement à une quote-part de jouissance" (Barin, 1944).

Ce décret prévoit notamment, l'attribution de la personnalité civile aux tribus (un conseil de gestion, élu par les chefs de famille, gère les biens de la collectivité), et l'acheminement vers la propriété privative ; un arrêté de 1938 organise les conseils de gestion.

A la veille de l'indépendance en 1956, une évolution des structures foncières a été remarquée à travers le nouveau Etat national qui a commencé par entreprendre des réformes sur les régimes fonciers traditionnels préexistant. Ce sont les terres Habous qui ont été les premières touchées par les nouvelles législations de la Tunisie indépendante. C'est à partir du 31/5/1956 que tout bien ayant le caractère Habous est intégré dans le domaine d'Etat. Les Habous privés et mixtes sont à leur tour abolis par le décret du 18/7/1957. A partir du 10 octobre 1959, le certificat de possession est reconnu comme un moyen pour accéder à la propriété privée. Le titulaire de certificat peut obtenir l'immatriculation de l'immeuble à son profit si aucune opposition n'a été reconnue valable par les tribunaux pendant cinq ans.

Après les terres Habous, les réformes se sont orientées vers les terres collectives. En effet, par la loi n° 16 du 28/9/1957, les régimes des terres collectives ont été supprimés.

Ultérieurement, la loi n°59-83 du 21 juillet 1959 a clarifié plus nettement les procédures et les conditions d'octroi à tout membre d'une collectivité une parcelle de terre qu'il avait mis en valeur. Ce fût alors la reconnaissance de la reconversion du droit de jouissance en droit de propriété. Suite à l'application des diverses dispositions venant d'être citées, deux épineux problèmes ont émergé à savoir : le morcellement dans certaines zones et la concentration de la propriété foncière dans d'autres. Cependant, la confiance dans l'économie libérale et dans l'entreprise privée ne donnera pas les résultats espérés comme le montrait la stagnation de l'économie tunisienne vers les 1960. L'Etat s'oriente alors vers une politique dirigiste basée sur la planification et la création de coopératives surtout dans le secteur agricole.

• **La situation foncière durant la période 1964-1974 : vers la privatisation des terres collectives**

Une nouvelle période économique, caractérisée surtout par la planification et la création de coopératives, sera mise en place. Selon la loi n° 64-28 du 16/4/1964 portant statut des terres collectives, non seulement les terres dont les groupes jouissent collectivement sont considérées collectives, mais aussi celles dont les membres de la collectivité se sont partagés la jouissance à titre familial ou bien individuel (d'après l'article premier). L'article 16 de la même loi stipule que l'attribution à titre privé de lots ne pourra désormais être effectuée que dans le cadre de coopérative choisie comme étant l'unité économique de base.

La loi du 12/5/1964 a concerné la nationalisation des terres qui étaient sous la propriété et la gestion des colons ; ce qui entraîne l'agrandissement brutal de la superficie des terres domaniales. Ces terres ne seront plus attribuées à des particuliers à titre privé mais plutôt seront gérées par l'Office des Terres Domaniales (O.T.D.) en attendant la création des coopératives. Il faut noter l'existence d'un problème qui s'est posé pour les terres coloniales et qui consiste à maintenir la production à son niveau élevé et la diversifiant. Ces terres ne devront pas être distribuées aux paysans car elles risquent de retourner au secteur traditionnel, d'être morcelées et de voir leur productivité baisser. C'est ainsi que la coopérative agricole, dont le statut est précisé par les lois du 25/5/1963 et 19/1/1967, paraît au planificateur comme la meilleure solution pour intégrer le secteur colonial dans l'économie nationale d'une part et de moderniser le secteur traditionnel d'autre part. Les coopératives rassemblent les terres des petits paysans autour des noyaux constitués par les anciennes formes coloniales.

La période des coopératives agricoles a été très courte dans le bassin versant et a été limitée aux années 1969 et 1970. Depuis 1971, la terre est attribuée par décret à titre privé selon les méthodes évoquées précédemment. Beaucoup d'exploitants ont alors eu un titre de propriété. Cependant, la division n'a pas été réalisée officiellement lors des héritages successifs. Peu d'exploitants disposent actuellement de leur titre de propriété.

Pour récapituler, le tableau A2.1 présenté en annexe 2 retrace l'historique du statut foncier depuis la colonisation française.

## 2.3 Evolution de la taille des exploitations agricoles

Les terres ont en général été acquises après l'indépendance. Ce sont ensuite les divisions au cours des héritages successifs qui sont responsables de l'évolution de la taille des exploitations agricoles. Les informations que nous allons présenter dans les paragraphes qui suivent sont issues des enquêtes que nous avons réalisées en milieu paysan en juillet et novembre 2004 dans le bassin versant du Merguellil.

### 2.3.1 *L'acquisition de la terre*

C'est en général le grand père ou l'arrière grand père qui a acheté les terrains (en général une grande surface d'une centaine d'hectares à bas prix) à l'indépendance. Parfois, la terre a été donnée en cadeau aux anciens combattants à l'indépendance. C'est le cas dans le douar appelé Kami (secteur de Haffouz), du nom du colon français qui a exploité les terres. La terre a ensuite été divisée entre les enfants puis entre les petits enfants. La terre peut également avoir été acquise par le père ou le grand père par le système de la *mgharsa*<sup>21</sup>. Certains agriculteurs possèdent des terres qui leur ont été données par des colons français dans les années 1920. De nombreux agriculteurs ne possèdent pas leurs terres mais exploitent des terres domaniales qui leur ont été attribuées à l'indépendance. Ces terres peuvent être transmises à leurs descendants mais ne peuvent être vendues. Les agriculteurs peuvent faire des aménagements sur ces terres (puits, plantations,...).

Enfin, les enquêtes et entretiens informels indiquent que les propriétaires sont très réticents à la vente de leur terre : "la terre, c'est l'honneur" déclarent-ils unanimement. Par ailleurs, il semble que les agriculteurs sans terre soient rares dans la zone. Il y a donc actuellement peu de vente de terres agricoles dans le bassin versant. Si le cas se présentait, la plupart des agriculteurs ont affirmé qu'ils n'auraient pas l'argent pour acheter<sup>22</sup>.

Il y a peu de mouvement dans la zone : il n'y a pas eu d'arrivées d'agriculteurs extérieurs à la zone lors du développement de l'irrigation. Récemment, quelques agriculteurs sont venus du Sahel pour réaliser des cultures irriguées dans le bassin versant.

### 2.3.2 *Mode de faire-valoir*

A première vue, il semble que la plupart des exploitations agricoles soient en faire-valoir direct. En réalité, les exploitations sont souvent en faire-valoir mixte : les agriculteurs de la zone pratiquent largement le faire-valoir indirect (FVI), tout en conservant en faire-valoir direct (FVD) une partie de leurs parcelles. Un agriculteur peut donc à la fois exploiter une parcelle en FVD, donner une parcelle en FVI, et prendre une parcelle en FVI (Feuillette, 2001).

Ceci s'explique par le fait que les parcelles ont des intérêts différents aux yeux des agriculteurs. Par exemple, un agriculteur à la fois propriétaire d'une parcelle en PPI et d'un puits aurait tendance à délaisser la première au profit de la seconde. Il peut chercher à donner la parcelle en PPI, en FVI, et à prendre une parcelle au voisinage de son puits en FVI, surtout si celle-ci n'a pas été irriguée depuis au moins 3 ans, afin d'y cultiver intensivement du maraîchage. Le faire-valoir indirect permet également aux propriétaires non-résidents de faire exploiter leurs parcelles. Les terres des non-résidents représentent 14% de la surface totale.

Plusieurs types de faire-valoir indirect sont rencontrés dans la zone : la location, minoritaire, et le métayage, qui comprend une grande diversité de contrats possibles (la plupart du temps il s'agit de

---

<sup>21</sup> Voir annexe définition

<sup>22</sup> 1 ha coûterait en moyenne entre 3000 à 5000 DT, sachant que le SMIC est d'environ 200 DT par mois en Tunisie.

contrats oraux), le plus souvent à court terme, et dans l'environnement proche des parcelles des agriculteurs.

Le métayage comprend :

- le *khamessa*, ou "association au 1/5" si le métayer fournit l'accès à l'eau, avec une variante par rapport au schéma classique de la *khamessa* puisque le métayer fournit les moyens de production et prend les 4/5 du produit brut ;

- la *dhehara* ou "association 50-50" en général lorsque le propriétaire fournit l'accès à l'eau. Un agriculteur muni d'un puits recherche préférentiellement un contrat de type *khamessa*, tandis qu'un agriculteur sans accès privé à l'eau recherche un contrat de type *dhehara*. La recherche de parcelles sans accès à l'eau, à irriguer par le preneur, est axée sur les parcelles neuves ou reposées depuis 3 ans ;

- la *mouzaraâ* : une parcelle d'au moins 15 hectares non équipée d'un puits et non irriguée, est donnée en FVI pendant 4 ans au métayer, à condition que celui-ci l'équipe d'un puits. Le métayer profite intégralement des productions, et restitue la parcelle équipée à son propriétaire au terme du contrat.

La *mgharsa*, décrite dans le paragraphe précédent, ainsi que les échanges en FVI portant sur des parcelles non irriguées, ont été considérés comme marginaux dans la zone d'étude. La sole irriguée semble fortement influencée par ces stratégies d'échanges fonciers. La culture de la pastèque en particulier, très demandeuse en eau et très attractive du fait de sa forte valeur ajoutée est prioritairement pratiquée en FVI.

### **2.3.3 La pratique de l'héritage**

La loi tunisienne, conformément à la loi islamique, instaure une demi part pour les femmes. Dans le bassin versant, les terres sont en général divisées selon la loi de l'héritage. Souvent, ce partage est ajusté : ceux qui ont des terres meilleures, déjà plantées, avec un puits, une pompe, ou encore avec une maison se voient attribuer moins de surface. Parfois, certains des garçons qui partent définitivement travailler en ville renoncent à leur part de terrain. Il arrive aussi fréquemment que ceux qui restent travailler sur l'exploitation et gérer les surfaces des frères absents se voient attribuer plus de surface. En général, les filles mariées renoncent à leurs droits d'héritage au profit de leurs frères.

Comme le nombre d'enfants est important (souvent entre 8 et 10 enfants), l'exploitation du grand père ou de l'arrière grand père (une centaine d'hectares maximum) se trouve souvent divisée en parts de moins de 5 hectares. Les exploitations agricoles sont actuellement rarement morcelées. Quand la famille possède des terres éloignées, chaque frère exploite des terres dans une seule zone. Le morcellement ne pose en général pas de problèmes.

Dans la majorité des cas, le partage est verbal et se fait à la mort du père ; cela provoque souvent des tensions entre les frères. Le partage verbal pose également problème car les agriculteurs doivent présenter leur titre de propriété pour bénéficier de crédit. Ils ne possèdent que le titre de propriété du grand père. Les agriculteurs qui n'ont pas de titre de propriété peuvent cependant bénéficier de subventions.



**Photo 7 : le père et le fils devant leur maison, exploitation non irriguée dans le secteur d'Essouelim (délégation de Makthar)**



**Photo 8 : le père et le fils travaillent dans une parcelle de maraîchage irriguée à Aïn El Bidha (délégation d'Haffouz)**

### 2.3.4 Taille moyenne des exploitations du bassin versant

**Tableau 2 : répartition des exploitations par strate de taille en pourcentage du nombre d'exploitations**

délégation	0-5ha	5-10ha	10-20ha	20-50ha	50-100ha	>100ha
Haffouz	54,3	34,3	7,8	3,3	0,3	0
Chébika	50	23,2	16,1	7	3	0,7
Oueslatia	24,6	22,8	27,8	17,8	5,6	1,4
Hajeb el Layoun	27,6	40,2	19,4	12,4	0,4	0
El Alaa	60	15,4	7,5	17,1	0	0
Kesra	56	26,8	11,7	4,7	0,8	0
Makthar	55	26	11	6,5	1,5	0

Source : fiches CTV

Nous avons choisi de présenter ici la répartition des exploitations en pourcentage du nombre d'exploitations car la répartition en pourcentage de superficie n'illustre pas bien le morcellement des exploitations. La plupart des exploitations du bassin versant ont une superficie inférieure à 5 ha. Dans les délégations d'Oueslatia et d'Hajeb, la présence importante d'exploitations de plus de 10 ha peut s'expliquer par la faible présence de ressources en eau, et donc par le développement des cultures en sec et de l'élevage. L'agriculture y est alors plus extensive que dans les autres délégations, avec une superficie importante de terres de parcours. Malgré l'absence de ressources en eau, la délégation d'El Alaa est celle qui présente le plus grand pourcentage de petites exploitations<sup>23</sup>.

Les statistiques existantes montrent que plus de 50% des exploitations ne sont constituées que d'une seule parcelle, environ 25% seraient constituées de 2 parcelles et 10% de 3 parcelles. Celles qui sont constituées de plus de 4 parcelles ne représenteraient pas plus de 10% des exploitations (CNEA, 2003).

## 2.4 Synthèse sur les structures foncières

Ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, le principal problème foncier dans la zone d'étude est l'absence de titres qui interdit l'accès au crédit à la plupart des exploitants. Un autre problème de grande importance est la réduction de la taille des exploitations à chaque génération. De nombreux agriculteurs se retrouvent avec des surfaces non viables et sont contraints à la pluriactivité voire à l'exode définitif. La faible taille des exploitations limite également l'amélioration des moyens de productions. Des mesures de remembrement vont bientôt être mises en place. Le remembrement a déjà commencé dans certains gouvernorats.

<sup>23</sup> Ce phénomène peut être expliqué par l'histoire agraire que nous avons détaillé en partie I.

## **ANNEXE 1**

### **Le Code des Eaux de 1975**

L'Etat a fixé le nouveau cadre législatif de la gestion de l'eau en 1975 par le vote du Code des Eaux, toujours en vigueur qui introduit les points suivants :

- la constitution et l'étendue d'un Domaine Public Hydraulique inaliénable et imprescriptible (incluant les nappes d'eau souterraines de toutes sortes) ;
- la transformation du droit de propriété de l'eau en droit d'usage, lequel en théorie devrait donner lieu à une concession de l'Etat, de manière à respecter les priorités d'attribution et les modalités d'évolution des droits anciens ;
- sur les nappes, la notion de périmètre de sauvegarde lorsque "les conditions d'exploitation des ressources existantes risquent de mettre en danger la conservation quantitative et qualitative des eaux", zone où tout travail de recherche ou d'exploitation, à l'exclusion des modifications apportées aux ouvrages déjà existants, doit être soumis à autorisation ;
- la notion de périmètre d'interdiction lorsque "la conservation ou la qualité des eaux sont mises en danger par le degré d'exploitation des ressources existantes", zone où l'Etat soumet à autorisation toute modification apportée sur les ouvrages existants et peut limiter leur débit, voire supprimer des prélèvements nuisibles à la conservation des ressources.

## ANNEXE 2

**Tableau A2. 1 : Evolution du statut foncier des terres durant la colonisation et l'indépendance**

<b>Date</b>	<b>Action</b>	<b>Résultat</b>
1885	Titre foncier	
1890 - 1896	Annexion des montagnes, des forêts et des terres mortes au domaine de l'Etat	Propriété des colons
1898	Mise à la disposition de l'Etat les terres des Habous	Propriété des colons
1901	Droit de jouissance sur les terres collectives	Délimitation des terres collectives
1909 - 1913	Achat et appropriation des terres de Habous et terres mises en Enzel	
1918	Droit de jouissance comme préalable au droit de propriété des terres collectives	
1935	Droit de propriété des tribus et personnalité civile	Conseil de gestion
1956	Mise à la disposition de l'Etat les terres des Habous publics	Domaine de l'Etat (terres domaniales)
1957	Suppression du régime des terres collectives	Vers la privatisation
1959	Certificat de possession	Immatriculation de l'immeuble
1959	Reconversion du droit de jouissance en droit de propriété	Morcellement et concentration de la propriété foncière
1964	Attribution à titre privé des terres collectives (dans le cadre des coopératives)	Terres privées
1964	Nationalisation des terres coloniales	Terres domaniales
1969	Rassemblement des terres (méthode normale)	Coopératives agricoles
1971	Attribution par décret à titre privé (méthode accélérée)	Arrêt de l'expérience des coopératives
1979	Remise rapide des extraits d'attribution	Loi 64 modifiée
1988	Fixation du régime des terres collectives et installation d'un conseil de tutelle local par délégation	Loi 64 de nouveau modifiée

## **TABLE DES ILLUSTRATIONS**

### **Table des photos :**

Photo 1 : barrage El Haoureb.....	11
Photo 2 : ancien puits dans la délégation d'El Alaa .....	11
Photo 3 : ancien puits aménagé.....	11
Photo 4 : puits aménagé avec pompe.....	11
Photo 5 : aqueduc romain servant au transport de l'eau potable.....	12
Photo 6 : muret de pierre réalisé pour retenir l'eau de pluie au pied des oliviers, djebel Rihane.....	12
Photo 7 : le père et le fils devant leur maison, exploitation non irriguée dans le secteur d'Essouelim (délégation de Makthar) .....	21
Photo 8 : le père et le fils travaillent dans une parcelle de maraîchage irrigué à Aïn El Bidha (délégation d'Haffouz) .....	21

### **Table des tableaux et graphiques :**

Tableau 1 : Répartition des terres en fonction du statut juridique par délégation et pour le bassin versant.....	13
Tableau 2 : répartition des exploitations par strate de taille en pourcentage du nombre d'exploitations .....	22
Tableau A2. 1 : Evolution du statut foncier des terres durant la colonisation et l'indépendance.....	24
Graphique 1 : Evolution du nombre de puits équipés dans le bassin versant du Merguellil depuis 1980 .....	11