



RESEARCH
PROGRAM ON
Livestock



ILRI
INTERNATIONAL
LIVESTOCK RESEARCH
INSTITUTE



With the financial support of



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

ELABORATION D'UN PROJET DE CODE PASTORAL TUNISIEN

Phase 2

Hamdi Mares
Consultant juriste

Décembre 2017

Contents

PREAMBULE.....	2
<i>I – LES LIMITES A LA SAUVEGARDE DES PARCOURS EN TUNISIE</i>	<i>5</i>
<i>I – 1 La disparition du droit coutumier</i>	<i>5</i>
<i>I – 2 La disparition des principaux anciens supports fonciers des parcours ...</i>	<i>6</i>
<i>I – 3 L'émiettement de la propriété foncière</i>	<i>7</i>
<i>I – 4 La canalisation de la propriété foncière vers le droit individuel privé</i>	<i>7</i>
<i>I – 5 La priorité au reboisement et à la protection des forêts.....</i>	<i>8</i>
<i>I – 6 L'absence d'un corpus légal propre aux parcours</i>	<i>9</i>
<i>II – LES LIMITES INSTITUTIONNELLES A LA GESTION RATIONNELLE ET PROTECTRICE DES PARCOURS EN TUNISIE</i>	<i>11</i>
<i>II – 1 l'absence de d'associations spécialisées dans la sauvegarde et la gestion des parcours</i>	<i>11</i>
<i>II – 2 la diversité des institutions publiques en relation avec les parcours</i>	<i>13</i>
<i>II – 3 Attributions des conseils de gestion des terres collectives contraires à leur volonté profonde en matière de parcours.....</i>	<i>14</i>
<i>II – 4 les attributions limitées des groupements de développement agricoles en matière de parcours</i>	<i>15</i>
<i>III – LES TENTATIVES DE RATTRAPAGE.....</i>	<i>17</i>
<i>III – 1 La prise d'intérêt pour les parcours</i>	<i>17</i>
<i>III – 2 La définition des parcours et son importance croissante depuis 1988</i>	<i>18</i>
<i>III – 3 L'approbation des conventions internationales relatives au développement durable et à la protection des ressources naturelles</i>	<i>19</i>
<i>III – 4 La constitution de 2014.....</i>	<i>20</i>
<i>III – 5 Les règles générales aidant à sauvegarder les parcours</i>	<i>20</i>
<i>III – 6 L'apport de l'élevage dans l'économie agricole</i>	<i>22</i>
<i>III – 7 L'apport de la nouvelle loi sur les terres collectives aux parcours</i>	<i>23</i>
CONCLUSION GENERALE.....	24

Projet de code pastoral Tunisie (2ème phase)

PREAMBULE

Constatant la surexploitation des parcours suite en grande partie à l'absence d'une législation conséquente, bien fournie et autonome, l'ICARDA a engagé une étude se rapportant à la promotion et la sauvegarde des parcours en Tunisie. Cette étude a un caractère essentiellement juridique pour capitaliser les résultats des travaux techniques et des séminaires thématiques se rapportant à la matière. Les TdR de l'étude stipulent que le consultant est appelé, en étroite collaboration avec le bureau de l'ICARDA à Tunis, de réaliser les principales tâches suivantes :

1. Répertorier et classer les textes législatifs et réglementaires se rapportant aux parcours en Tunisie. Le consultant veillera à se référer aux exposés de motif et justificatifs ayant motivé les changements apportées avec une analyse critique des résultats obtenus ;
2. Dégager les insuffisances institutionnelles et juridiques entravant la promotion des parcours face aux exigences de la gestion rationnelle des ressources naturelles, de respects des clauses des conventions internationales, du développement local et de décentralisation ;
3. Proposer des ajustements juridiques d'amélioration de réglementation en cours en proposant des projets de textes en deux langues (arabe et Français) appuyés par des exposés de motif ;
4. Proposer un draft de code pastoral sur la base des améliorations juridiques et des spécificités de gestion des parcours en Tunisie. Le cas du code pastoral au Maroc et en Mauritanie peuvent servir de référence et d'inspiration.

Le consultant a réalisé la 1^{ère} phase de l'étude en effectuant un travail de recherche légale et règlementaire pouvant déboucher sur la promulgation d'un code pastoral tunisien à l'instar de divers pays à conditions analogues tels le Maroc et la Mauritanie. Ce travail a commencé par répertorier et classer les textes législatifs et réglementaires se rapportant aux parcours en

Tunisie. Et conformément aux TdR relatifs à cette première phase d'exécution de la mission, le consultant a avancé trois listes des textes inhérents à la matière comme suit :

- La liste exhaustive des textes ayant traités des parcours même par simple allusion,
- Une chronologie des mêmes textes avec la référence bibliographique, le contenu littéral concerné et les remarques et observations y afférentes,
- Les textes parmi ceux précédemment cités et qui peuvent constituer un support ou une matière première au projet de code pastoral.

La 2^{ème} phase de l'étude porte sur la connaissance et l'analyse des insuffisances institutionnelles et juridiques entravant la promotion des parcours face aux exigences de la gestion rationnelle des ressources naturelles, de respects des clauses des conventions internationales, du développement local et de décentralisation.

Les principaux faits, entraves et insuffisances qui limitent la promotion des parcours sont de trois ordres : historiques, légales et institutionnelles.

Les faits historiques se rapportent au fait de la colonisation et de la création d'un nouveau type de preuve de la propriété reposant sur l'immatriculation foncière.

Les principales limites légales se rapportent à :

- la régression puis la disparition du droit coutumier,
- la diversité du support foncier des parcours et l'émiettement de la propriété,
- la canalisation de la propriété foncière vers le droit individuel privé,
- la priorité au reboisement et à la protection des forêts,
- la définition légale trop tardive du parcours,
- la nouvelle législation sur le devenir des terres collectives,
- l'absence d'un corpus légal propre aux parcours.

Les limites institutionnelles se rapportent à l'absence de d'associations de la société civile spécialisées dans la sauvegarde et la gestion des parcours, la diversité des institutions publiques ayant un lien direct avec les parcours, la charge des conseils de gestion des terres collectives d'attributions contraires à leur volonté profonde, l'absence d'un rôle déterminant des autorités de tutelle sur les terres collectives et les attributions limitées voire absentes des groupements de développement en matière de conservation et de gestion des parcours.

Toutefois et malgré ces carences, des tentatives de rattrapage ont été prises ou suggérées. Il s'agit essentiellement de la prise d'intérêt particulier pour les parcours dans le code forestier depuis 1974, de la définition des parcours depuis 1988, l'approbation des conventions internationales relatives au développement durable et à la protection des ressources naturelles, la constitution de 2014 et la volonté affichée d'éditer un code pastoral. L'importance de l'apport de l'élevage dans l'économie agricole, la vitalité de la lutte contre la désertification et de la participation aux efforts internationaux contre le réchauffement climatique sont des éléments aidant dans les actions de préservation des parcours et dont la conception, l'approbation et la publication d'un code ou d'une loi propre aux parcours constitue un élément de base.

I – LES LIMITES A LA SAUVEGARDE DES PARCOURS EN TUNISIE

Les limites à la sauvegarde de grands espaces pastoraux sont multiples en Tunisie. Elles sont d'abord foncières et se situent au niveau de la disparition du droit foncier coutumier qui ne posait pas de règles particulières à l'appropriation individuelle des terres vacantes et sans maître. L'émiettement de la propriété foncière et le morcellement excessif inhérents à l'étendue relativement réduite du territoire national par rapport au nombre de la population ont constitué aussi un facteur de réduction des espaces réservés au parcours. Même les espaces collectifs du sud, essentiellement des terrains de parcours ont connu et connaissent une rivalité entre les différents groupes ethniques, une rivalité accentuée par un désir effréné vers l'appropriation privative aux dépens du parcours. Aussi, l'absence d'une politique pastorale malgré la référence à ce terme dans les anciennes réglementations et sa place figée dans la législation forestière tournée vers le reboisement au détriment des espaces pastoraux n'ont pas aidé à sauvegarder les parcours naturels du centre et du sud. Un phénomène de déclassement des terrains de parcours soumis au régime forestier a été constaté après la révolution de 2011.

I – 1 La disparition du droit coutumier

Selon un « Hadith » attribué au Prophète, les fidèles « se partagent l'eau, le parcours et le feu ». Cela revient peut être au caractère désertique et immense de l'Arabie et le mode de production reposant sur les échanges commerciaux et le pastoralisme à l'époque.

Par la suite, les juristes musulmans ont introduit la notion de vivification qui permettrait à toute personne ayant mis en valeur une terre morte ou de parcours d'en être le propriétaire *intuitu personae*.

Cette appropriation privée a débuté par être collective puis individuelle. A titre d'illustration, les français, lors de l'occupation de la Tunisie, n'ont pas trouvé « ces espaces immenses à peine parcourus par de rares tribus nomades que l'immigration a rencontrés en Amérique et en Australie ». Le droit coutumier ayant disparu, il a été remplacé par le droit musulman qui, comme le droit romain, reconnaît le droit de propriété privée; le propriétaire a sur sa chose les mêmes droits que le propriétaire latin.

La disparition du droit coutumier qui n'a pas pu résister devant les transformations sociales et le mode d'appropriation foncière a eu comme résultat la régression des espaces jadis considérés terres mortes, vaines et

vagues¹ et réservées au pâturage de tous sans distinction d'appartenance ethnique ou régionale.

1 – 2 La disparition des principaux anciens supports fonciers des parcours

L'essentiel des espaces pastoraux se concentrait dans le centre et le sud du pays. Le support foncier de ces régions est constitué par les terres collectives et les terres habous avec leurs variantes internes : habous publics, habous privés et habous mixtes. Après le départ des colons en 1964², les terres domaniales avec leur composante pastorale sont venues s'ajouter à ces statuts fonciers.

La superficie des terres collectives, estimée à 3 millions d'ha a été subdivisée en 1,5 millions d'ha de terres de cultures donc extraits des parcours et en 1,5 millions d'ha de terres de parcours normalement destinés à demeurer comme telles mais en fait, elles connaissent un accaparement pour la mise en culture individuelle ou familiale et des déclassement fréquents.³

Les grands domaines habous ou habous publics, d'environ 1 million d'ha et appartenant à la « Djamiia des habous »⁴ ont été liquidés en faveur des ayants droits des constituants et en faveur du domaine privé de l'Etat⁵. Les ayants droits se sont empressés à mettre en valeur leurs parcelles et ainsi, réduire et même effacer les parcours. Les attributaires des lots provenant du domaine privé de l'Etat ont fait de même par peur d'être déchus⁶.

Quant aux habous privés et mixtes, ils ont été abolis en 1957⁷ en privant les parcours des superficies qui, d'appropriation commune, étaient réservés à cet usage.

Les parcours alfatiers ont été sauvegardés non pas pour leur caractère pastoral mais plutôt pour la protection de l'alfa comme matière première pour la production du papier et autres produits similaires.

¹ Décret du 13 janvier 1896 sur la domanialité des immeubles vacants et sans maître et des terres mortes.

² Loi 64- 4 du 12 mai 1964 sur la propriété des terres agricoles en Tunisie.

³ Voir, à titre d'exemple, l'arrêté du ministre de l'agriculture du 13 novembre 2012, relatif à la soustraction du régime forestier d'une parcelle couvrant une superficie de 1250 ha située dans les terrains des parcours collectifs d'Ouled Maamer Zaabtia du gouvernorat de Gafsa.

⁴ La Djemaïa ou Fondation des habous a été créée par le décret du 19 mars 1874 et dissoute par le décret du 31 mai 1956.

⁵ Décret du 31 mai 1956 relatif à l'abolition des habous publics.

⁶ Loi n° 70-25 du 19 Mai 1970 fixant les modalités de cession des terres domaniales à vocation agricole

⁷ Décret du 18 juillet 1957 portant abolition du régime des habous privés et mixtes.

Les parcours du domaine forestier de l'Etat n'intéressent pas les régions du centre et du sud où les forêts sont quasiment inexistantes.

L'essentiel des superficies pastorales se trouvait, à côté des terres collectives, sur ces anciennes tenures foncières.

I – 3 L'émiettement de la propriété foncière

Il s'agit d'une caractéristique de la propriété foncière en Tunisie. Elle est due principalement à l'exiguïté de la superficie du territoire et à l'importance relative de la population par rapport à ce territoire et aux règles de l'héritage qui favorisent le partage en nature et non en valeur ou en usage notamment dans le domaine de la propriété foncière agricole.

Partant de ces données, la taille moyenne des parcelles agricoles est passée de 16ha dans les années 60, à 12ha dans les années 90, à 10ha dans les années 2000 pour atteindre, selon les tendances, 6ha en 2015⁸.

Il en a résulté une augmentation du nombre des parcelles qui a passé de 360 000 dans les années 60, à 471 000 dans les années 90, à 517 000 dans les années 2000 pour atteindre les 560 000 à l'horizon de 2015⁹.

Le résultat logique de ces données ne peut être que la réduction des espaces réservés au parcours même chez les propriétaires éleveurs de bétail qui s'orientent de plus en plus vers la procuration des aliments de leurs bêtes sur le marché et vers l'élevage hors sol.

I – 4 La canalisation de la propriété foncière vers le droit individuel privé

Depuis l'indépendance du pays¹⁰, la politique foncière a été axée sur la liquidation des anciennes tenures foncières considérées archaïques et ne favorisant pas l'investissement et la mise en valeur agricole suite à l'indivision et à l'imprécision des limites et des contenus des parcelles. Comme il a été susmentionné, les habous ont été liquidés, les terres domaniales attribuées en bonne partie (350 000 ha) et les terres collectives vouées en moitié à la l'attribution individuelle (parag I-2 susvisé).

La conséquence est l'application des dispositions du code des droits réels¹¹ sur ces propriétés privées. L'article 17 de ce code dispose que « la propriété confère à son titulaire le droit exclusif d'user de sa chose, d'en jouir et d'en disposer. » Son article 71 stipule que « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, chacun des coindivisaires peut toujours provoquer le partage, nonobstant toute clause contraire. »

⁸ et ⁹ Consultation nationale sur la productivité des terres agricoles en Tunisie – 1999-2000

¹⁰ L'indépendance de la Tunisie a été déclarée le 20 mars 1956.

¹¹

Ces dispositions confèrent au propriétaire la liberté totale de disposer de sa propriété à sa guise et de sortir de l'indivision qui, normalement préserve de meilleurs espaces adaptés au parcours.

1 – 5 La priorité au reboisement et à la protection des forêts

Le premier acte réglementaire en la matière¹² pris en Tunisie a spécifié que « tout pâturage au profit des usagers est interdit d'une manière absolue, pendant 6 ans au moins, sur toute l'étendue des bois et forêts incendiés, sous les peines portées par l'article 199 § 2 du code forestier français. » Il ne s'agit pas, en fait, d'encourager le pâturage et les parcours mais de les limiter et de soumettre cette limitation à la réglementation de la France, autorité occupante, pour défaut de règles locales en la matière.

De même, l'article 23 du décret du 18 juin 1918 sur la gestion et l'aliénation du domaine privé de l'Etat disposait que « tout territoire soumis à la gestion de la Direction des Domaines par arrêté du directeur général de l'agriculture est soustrait à l'exercice de la libre pâture. » Mais ces dispositions, même si elles démontraient clairement l'existence de la notion de parcours et d'éleveurs de bétails, elles étaient conçues en fait pour protéger les droits du Domaine.

Le pâturage des animaux de toute espèce sera rigoureusement interdit dans les zones de fixation des dunes¹³ à partir de la même date jusqu'à ce que les peuplements, qui pourront s'y installer naturellement ou y être créés artificiellement, soient reconnus défensables par le service forestier ; il pourra continuer à être interdit si le service estime le parcours inconciliable avec la consolidation du sol.

L'ouverture au parcours des cantons défensables sera annoncée par arrêté du directeur général de l'agriculture publié au journal officiel tunisien.

L'objectif recherché, comme il est aisé de le constater, est de protéger la fixation des zones sablonneuses érigées en périmètres de fixation des dunes et pas l'encouragement du pastoralisme.

Le décret du 30 décembre 1935 sur les terres collectives de tribus Art 1^{er} a reconnu que la terre collective se compose de terres de cultures et de parcours dont le groupement jouit collectivement. Le principe de l'indivisibilité des terres de parcours a été donc posé et consacré par la non occupation individuelle.

Le premier code forestier, promulgué par la loi 66-60 du 4 juillet 1966 a constitué une reprise intégrale des dispositions de l'article 22 de la loi n°

¹² Décret du 20 août 1886 sur la police et l'emploi du feu

¹³ Décret du 5 juillet 1926 sur la fixation des dunes

59-96 du 20 août 1959 sur le régime forestier sans apporter de dispositions spéciales aux parcours et notamment ceux situés en dehors du domaine forestier de l'Etat.

Ce n'est qu'à partir de 1974 que le code forestier a été étendu aux parcours autres que ceux du domaine forestier de l'Etat. En cette année, un chapitre IX sur la délimitation, de la conservation et de l'amélioration des terrains de parcours compris dans les terres collectives et domaniales ainsi que ceux faisant partie des grands domaines soumis à l'ensel de gré à gré et non attribués a été ajouté à ce code¹⁴.

Ce complément a visé la généralisation de l'intervention des services forestiers en dehors des forêts en procédant à la délimitation, conservation et amélioration des terrains de parcours compris dans les terres collectives et domaniales ainsi que ceux faisant partie des grands domaines soumis à l'ensel de gré à gré et non attribués.

Cette intervention se fera suite à l'avis de commissions régionales, selon des plans d'aménagement comportant des règlements d'exploitation.

Cette intervention se fera suite à l'avis de commissions régionales.

La pratique de l'approche participative est entamée par le recours à la concertation avec les propriétaires par le biais des conventions à établir pour sauvegarder et améliorer les parcours.

Sur le plan pratique, des campagnes nationales de reboisement ont été effectuées depuis 1958. Une fête nationale de l'arbre a été instituée et des prix présidentiels décernés aux gouvernorats et organismes ayant effectués des efforts louables de reboisement. Il n'en est rien en matière pastorale.

I – 6 L'absence d'un corpus légal propre aux parcours

Il est vrai qu'un début de législation pastorale a commencé à voir le jour depuis 1974, date à laquelle le code forestier de 1966 a été complété par l'ajout de dispositions se rapportant aux parcours des grands domaines habous et des terres collectives. Il est vrai aussi que ce dispositif a été renforcé par le code forestier de 1988 en commençant par la définition légale du parcours et en se terminant par :

- la fixation des modalités de soumission au régime forestier de certains terrains forestiers non domaniaux et les conditions de leur administration et de leur surveillance par l'arrêté du ministre de l'agriculture du 24 mai 1988,

¹⁴ Décret-loi n°74 -52 du 9 août 1974 complétant le code forestier, approuvé par la loi n°74-81 du 11 décembre 1974

- la réglementation des modalités, la durée et les objectifs de la soumission au régime forestier des terrains de parcours des 2^{ème} et 3^{ème} catégories ainsi que l'exercice du pâturage sur ces terrains par le décret n° 89-404 du 24 mars 1989,
- l'institution de commissions administratives des aménagements sylvo-pastoraux par le décret n°89-913 du 6 juillet 1989,
- la fixation de la composition, des attributions et du fonctionnement de la commission chargée de délimiter l'assiette des terrains de parcours à soumettre au régime forestier par le décret n° 90-1238 du 1er Août 1990,
- la mise au point d'un cahier des charges fixant les conditions d'exploitation des lots forestiers et de parcours relevant du domaine privé de l'Etat par l'attributaire de ces lots,
- la mise au point d'une convention relative à l'exécution des plans d'aménagement pastoraux des parcours soumis au régime forestier des 2^{ème} et 3^{ème} catégorie,
- l'élaboration du contrat de mise en valeur des terrains de parcours naturels, leur administration et conservation à passer entre le ministre de l'agriculture et les propriétaires de ces terrains.

Mais le code forestier et ses institutions responsables de son application sont restés focalisées sur la forêt et les parcours forestiers. La mise sous le régime forestier des autres parcours notamment les parcours collectifs n'a pas débouché sur des plans d'aménagement et sur une réelle protection. Les projets PRODESUD et PRODEFIL attestent de cet état de chose. De même, l'application des mesures susvisées n'a pas été un succès notable.

C'est pourquoi, une législation autonome ou un corpus particulier aurait pu sauvegarder mieux les parcours de toute nature et de tout support foncier. La multiplicité des textes tant abrogés qu'encore en vigueur peuvent bien servir à éditer un code ou corpus ou même une loi avec ses textes d'application et qui seront réservés aux parcours. Cette action pourrait influencer positivement la sauvegarde et la valorisation de ces parcours.

II – LES LIMITES INSTITUTIONNELLES A LA GESTION RATIONNELLE ET PROTECTRICE DES PARCOURS EN TUNISIE

II – 1 l'absence de d'associations spécialisées dans la sauvegarde et la gestion des parcours

L'histoire des organisations professionnelles est assez ancienne en Tunisie et elle remonte même aux règlements agricoles de Khair-Eddine Pacha de 1873 et aux associations d'irrigation des oasis d'avant cette date.

Le premier code des eaux de 1933 a créé des syndicats d'arrosage, des associations syndicales de propriétaires et des associations spéciales d'intérêt hydraulique.

Le code des eaux actuellement en vigueur¹⁵ a prévu en son article 153 constitution, dans chaque Gouvernorat, d'un organe consultatif composé de représentants de l'Administration et d'usagers dénommé «Groupement d'Intérêt Hydraulique» ayant pour mission de présenter des suggestions touchant les utilisations d'intérêt général du domaine public hydraulique situé dans la zone d'action et d'émettre un avis sur les projets d'aménagement et répartition des eaux intéressant le Gouvernorat.

Il aussi prévu en son article 154 la création d'associations d'intérêt collectif ayant pour objet l'exploitation des eaux du domaine public hydraulique dans leur périmètre d'action, l'exécution, l'entretien ou l'utilisation des travaux intéressant les eaux du domaine public hydraulique dont elles ont le droit de disposer, l'irrigation ou l'assainissement des terres par le drainage ou par tout autre mode d'assèchement, Ces peuvent être créées soit à la demande des usagers soit à l'initiative de l'Administration lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'un périmètre irrigué, d'un système d'eau potable ou de zones d'assainissement ou de drainage ou d'assèchement créées ou à créer par l'Etat ou tout autre organisme public ou parapublic.

Le décret-loi n° 71-1 du 20 aout 1971, ratifié par la loi a créé des associations de propriétaires d'olivettes entre les propriétaires et toutes personnes ayant à quelque titre que ce soit la jouissance ou l'administration d'olivettes. Ces associations sont créées par zones d'olivettes, par le ministre de l'agriculture, à la demande de majorité des intéressés. Elles ont pour mission d'assurer la garde des olivettes de leurs circonscriptions et leur conservation ainsi que la surveillance de la récolte et la police de la chasse. Elles sont chargées aussi d'entreprendre toutes les opérations de traitement et de lutte contre les fléaux et les maladies de l'olivier.

¹⁵ Loi n°16-75, du 31 mars 1975, portant promulgation du Code des eaux.

L'article 43 du code forestier¹⁶ (avant sa modification¹⁷) disposait que « les usagers peuvent se grouper en associations forestières d'intérêt collectif ayant pour objet l'intégration de la population forestière en la faisant participer aux actions de protection et de développement du domaine forestier et à l'exploitation des ressources forestières ».

L'article 18 de la loi n° 95-70 du 17 juillet 1995, relative à la conservation des eaux et du sol dispose qu'il est créé, dans chaque gouvernorat un organe consultatif de conservation des eaux et du sol dénommé "Groupement Régional de Conservation des Eaux et du Sol " chargé notamment de coordonner, animer et assurer le suivi des activités des associations de conservation des eaux et du sol, de donner son avis sur les mesures de conservation des eaux et du sol décidées par le Ministère chargé de l'Agriculture , donner son avis sur la création des périmètres d'intervention et des plans d'aménagement pour la conservation des eaux et du sol.

L'article 21 de la même loi a prévu la création d'associations de conservation des eaux et du sol chargées d'entreprendre les actions de conservation des eaux et du sol dans le cadre des plans d'aménagement pour la conservation des eaux et du sol, d'aviser les autorités compétentes sur les cas de dégradation constatés dans leurs périmètres, d'assister leurs membres dans la réalisation des programmes de conservation des eaux et du sol et de veiller à l'entretien des ouvrages de conservation des eaux et du sol.

Ces associations sont créées soit à la demande des propriétaires ou exploitants, soit à l'initiative de l'administration.

Ainsi, malheureusement, on ne peut que constater l'absence d'associations réservées au parcours.

¹⁶ Loi n° 88-20 du 13 avril 1988, portant refonte du code forestier

¹⁷ Par l'effet de l'article 6 de la loi n° 99-43 du 10 mai 1999, relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, l'expression "association" prévue par les lois relatives aux associations d'intérêt collectif dans les domaines des eaux, des forêts et de conservation des eaux et du sol et aux associations de propriétaires des olivettes est remplacée par l'expression "groupement".

II – 2 la diversité des institutions publiques en relation avec les parcours

Selon le décret 2001-419 du 13 février 2001, fixant les attributions du ministère de l'agriculture, celui-ci est chargé de la gestion du domaine forestier de l'Etat et de la conservation et du développement des ressources forestières. Ces attributions paraissent trop restrictives par rapport à la matière et ses dépendances. Ils ne font référence ni aux forêts privées ni aux parcours de toutes natures.

La direction générale des forêts comprend, conformément à l'article 32 du décret 2001-420 du 13 février 2001 portant organisation du ministère de l'agriculture, une direction du développement sylvo-pastoral qui assure l'élaboration et l'actualisation de l'inventaire des ressources forestières et pastorales. Cet inventaire est réalisé sur la base des couvertures végétales. Cette méthode ne renseigne pas donc, sur l'aspect foncier des forêts et des parcours.

Les commissariats régionaux au développement agricole sont chargés, conformément à la loi 89-44 du 8 mars 1989, de la police des forêts, de la gestion du domaine forestier de l'Etat et de la protection et conservation des ressources forestières. Ils ne disposent donc pas de pouvoir en matière pastorale.

L'office des terres domaniales¹⁸ a la charge des terres de parcours comprises dans les agro combinats et les fermes pilotes qu'il gère.

L'office de l'élevage et des pâturages¹⁹ a pour mission générale de développer l'élevage et les pâturages par la création de pâturages artificiels et l'amélioration des terrains de parcours.

Il s'agit de la création, pour la 1ère fois, d'un organisme public ayant pour missions, entre autre, la création de pâturages artificiels et l'amélioration des terrains de parcours.

L'office de l'élevage et des pâturages intervient dans les parcours privés qui restent difficilement déterminables.

L'office de développement sylvopastoral du nord-ouest²⁰ a pour mission principale de promouvoir le développement sylvo pastoral dans son périmètre d'intervention. A cette fin, il procède à l'implantation, l'exploitation et l'entretien des prairies permanentes.

¹⁸ Décret-loi n° 61-15 du 30 septembre 1961 portant création de l'office des terres domaniales

¹⁹ Décret-loi n° 66-2 du 24 septembre 1966 portant création de l'office de l'élevage et des pâturages, ratifié par la loi n° 66-69 du 28 novembre 1966

²⁰Un établissement public à caractère non administratif créé par la loi 81-17 du 9 mars 1981.

Les gouverneurs ont reçu délégation de pouvoirs des membres du gouvernement selon une liste établie par décret et comportant les attributions ou pouvoirs délégués²¹. Le secteur forestier et pastoral figure parmi les pouvoirs délégués par le ministre de l'agriculture aux gouverneurs. En plus, le code forestier habilite les gouverneurs à présider les commissions chargées de délimiter l'assiette des terrains de parcours à soumettre au régime forestier.

La loi 64-28, modifiée et complétée par la loi n° 2016-69 du 10 août 2016, érige les gouverneurs en autorité de tutelle des conseils de gestion des terres collectives. A ce titre, le gouverneur contrôle les opérations d'attribution, de classement de la terre en parcours collectif, de sa soumission au régime forestier et de son déclassement de ce régime.

Toutefois, aucune de ces institutions n'a une charge générale envers tous types de parcours. La direction générale des forêts est chargée principalement des parcours du domaine forestier de l'Etat, des parcours soumis au régime forestier et des parcours alfatiers. L'office de l'élevage et des pâturages est chargé des parcours du domaine privé de l'Etat. L'office de l'élevage et des pâturages est chargé des parcours privés. L'office de développement sylvopastoral du nord-ouest est chargé des parcours montagneux du nord-ouest.

La multitude des acteurs intervenant sur les parcours est révélatrice de la complexité et du manque de coordination caractérisant l'Administration. Cette absence de structure unique de gestion des parcours, ou de structure de pilotage entre les différentes entités, couplée au manque de compétences spécialisées dans le secteur pastoral au sein de la direction générale des forêts (notamment pour les parcours steppiques du Sud et du Centre tunisiens), représente un obstacle important à la préservation et à la gestion durable des parcours de la Tunisie²².

En plus, la délimitation foncière des parcours échappe à ces organismes.

II – 3 Attributions des conseils de gestion des terres collectives contraires à leur volonté profonde en matière de parcours

Les institutions communautaires se traduisent dans les conseils de gestion, responsables de tout ce qui se rapporte aux terres collectives,

²¹ Décret n° 89-457 du 24 mars 1989, portant délégation de certains pouvoirs des membres du gouvernement aux gouverneurs.

²² Plan d'investissement du PIF de la Tunisie – version du 30/09/2016

provisoirement jusqu'à leur attribution à titre privé et indéfiniment en cas de terres de parcours. Les conseils de gestion sont chargés de la délimitation des terrains de parcours, d'assurer leur protection et utilisation par tous les éleveurs issus de la collectivité et de leur soumission au régime forestier. Toutefois, ces conseils de gestion n'ont pas été actifs en matière de conservation des parcours collectifs. Leur intérêt réside dans la privatisation de ces terres.

En fait les parcours collectifs du sud sont soumis à de gros enjeux.

Parmi ces enjeux, on peut citer :

- leurs superficies se réduisent de plus en plus par l'effet de la mise en valeur et la dégradation excessive due à la surexploitation et à l'ensablement ;
- la sédentarisation des ayants droit rend la pression sur le parcours importante par l'occupation individuelle;
- l'exploitation individuelle du parcours par plantation d'oliviers et autres arbres fruitiers et par les cultures annuelles;
- le partage caché du parcours entre les collectivités par d'anciens actes non déclarés et non avalisé par les autorités compétentes affecte son unité;
- la non soumission du parcours au régime forestier par arrêté du ministre de l'agriculture rend ses contours et sa superficie non précise du fait des occupations individuelles ;
- le désir de mettre en valeur culturelle et pas seulement pastorale et de se partager le parcours entre les collectivités propriétaires a été clairement manifesté lors des discussions ;
- l'intérêt des éleveurs s'oppose à celui des présumés propriétaires qui restent à définir.

Les conseils de gestion sont souvent favorables au partage.

II – 4 les attributions limitées des groupements de développement agricoles en matière de parcours

Les groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de pêche (GDAP)²³, sont issus de la fusion des divers types d'associations d'intérêt collectifs cités au parag II- 1 ci-dessus.

²³ Loi n°99- 43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de pêche

L'article premier de la loi n°99- 43 du 10 mai 1999 dispose que ces derniers sont conçus pour assurer les besoins des propriétaires, exploitants agricoles et pêcheurs en moyens de production et de services liés à toutes les étapes de production, de transformation, de fabrication et de commercialisation. L'article 4 de la même loi charge les GDAP de plusieurs missions dont la protection des ressources naturelles, la rationalisation de leur utilisation et leur sauvegarde.

Cette mission est difficile à réaliser car, d'un côté, elle relève de la nature des missions de service public inhérent à l'Etat et à ses services spécialisés tant centraux que régionaux et de l'autre, les groupements n'ont ni les moyens humains ni matériels pour la réaliser.

La création de groupements spécialisés dans la gestion des parcours et les doter des attributions et moyens adéquats

III – LES TENTATIVES DE RATTRAPAGE

III – 1 La prise d'intérêt pour les parcours

Cet intérêt pour les parcours a été constaté depuis les années soixante du siècle dernier.

En effet, et suite à la promulgation de la loi n° 63- 17 du 27 mai 1963 portant encouragement de l'Etat au développement de l'agriculture, la création de plantations arbustives, prairies, pâturages au nord et parcours au centre et au sud peut bénéficier des encouragements de l'Etat.

Pour la première fois, la mise en valeur pastorale est encouragée ; de même que la conservation des grandes étendues pastorales formées essentiellement de terres collectives de tribus. L'idée de parcours privés est née.

Cet encouragement s'est poursuivi dans le code d'incitations aux investissements qui a reconnu que la création de parcours et de surfaces destinés aux pâturages et à la plantation des arbustes fourragers et forestiers donne lieu au bénéfice de primes spécifiques.

Ce code d'incitations aux investissements²⁴ confirme que la création de parcours et de surfaces destinés aux pâturages et à la plantation des arbustes est une action de développement susceptible d'être encouragée comme toutes les autres actions de développement agricole.

Mais en réalité ces encouragements n'ont pas eu les effets escomptés. Selon les informations recueillies auprès de l'agence de promotion des investissements agricoles (APIA), les propriétaires préfèrent la mise en valeur culturale au parcours.

Depuis les années 90 du siècle dernier, une attention spécifique a été accordée aux parcours dans les stratégies de développement. La ligne directrice en a été constituée par une stratégie de plantation d'arbustes fourragers et de cactus en vue d'assurer des réserves fourragères pour les périodes de pénurie. Simultanément, des améliorations de parcours étaient recherchées par des mises en repos. C'est dans ce cadre qu'ont été entrepris les projets PRODESUD et PRODEFIL.

Le Programme de développement agro-pastoral et de promotion des initiatives locales pour le sud-est, est un programme de développement communautaire local et inclusif, avec la participation effective des collectivités concernées.

Les objectifs spécifiques du programme sont les suivants: (i) l'amélioration de la gestion et de la productivité des parcours collectifs et privés et des filières associées; (ii) l'amélioration de la gestion et de la productivité des systèmes de

²⁴ Le code d'incitations aux investissements, promulgué par la loi n°93-120 du 27 décembre 1993. Il a été abrogé et remplacé par celui objet de la loi 2016

production, pluviale et irrigué, et des filières associées; (iii) la diversification des sources de revenu et l'augmentation des possibilités d'emploi des catégories défavorisées (jeunes et femmes); et (iv) la prise en charge par les communautés concernées de leur auto-développement²⁵.

Le Projet de développement agro-pastoral et des filières associées dans le Gouvernorat de Médenine (PRODEFIL) est un projet de développement communautaire local et inclusif, axé sur les chaînes de valeurs des filières porteuses, particulièrement les filières viande ovine, caprine et cameline, l'intégration des systèmes pastoraux et agricoles et la valorisation des produits et services de terroirs.

Ses interventions seront focalisées sur l'augmentation de la résilience du système agro-pastoral à travers l'intégration et diversification des systèmes pastoraux et agricoles, l'amélioration de la productivité, le développement de filières porteuses et de produits de terroirs et le renforcement des capacités des acteurs locaux. Ces objectifs seront atteints à travers :

- l'amélioration des parcours et la gestion des terres collectives,
- l'accroissement des UF produites par les parcours et par l'agriculture²⁶.

Ces deux programmes (PRODESUD et PRODEFIL) proposent une nouvelle solution pour la sauvegarde des parcours collectifs : la mise en défens contre de l'argent traduit en investissements en infrastructures, (pistes, hydraulique, abris, ...) et fournitures de services (acquisition de fourrage, services vétérinaires, ...).

III – 2 La définition des parcours et son importance croissante depuis 1988

Ce n'est qu'après un siècle de l'adoption légale du terme parcours que ce dernier a été légalement défini.

Le décret du 20 août 1886 sur la police et l'emploi du feu et le décret du 24 juin 1888 sur les incendies volontaires et obligations des populations usagères en cas d'incendie parlaient déjà de pâturage, un terme qui sous-entend le parcours.

Le code forestier²⁷ refondu par la loi n°88-20 du 13 avril 1988 a, finalement, défini dans son article 3 les terrains de parcours comme suit « on entend par terrains de parcours, les terrains non cultivés couverts d'une végétation spontanée ou introduite, herbacée ou ligneuse pour servir de nourriture pour le cheptel ». Il a aussi défini la flore sauvage comme « toutes espèces végétales naturelles se

²⁵ Programme de développement agro-pastoral et de promotion des initiatives locales pour le sud-est, (PRODESUD) Rapport No. 2774-TN Août 2012.

²⁶ Projet de développement agro-pastoral et des filières associées dans le gouvernorat de Médenine. Rapport de conception finale. Janvier 2014

²⁷ Le code forestier a été refondu par la loi n°88-20 du 13 avril 1988

développant dans n'importe quel milieu », y compris naturellement les terrains de parcours.

Il a apporté une définition générale aux terrains de parcours qui laisse entendre s'appliquer à tous les statuts fonciers, publics ou privés.

Le code forestier prévoit la soumission des parcours au régime forestier.

Le but de cette soumission est d'assurer la protection, la conservation et l'exploitation rationnelle et aussi de garantir aux usagers l'exercice légal de leur droit.

Ces dispositions auraient pu assurer un sort meilleur pour ces parcours qui ne cessent de subir des atteintes par défrichement et surexploitation.

III – 3 L'approbation des conventions internationales relatives au développement durable et à la protection des ressources naturelles

La Tunisie a adhéré à toutes les conventions internationales ayant pour finalité le développement durable et à la protection des ressources naturelles.

Ainsi, elle a :

- i. adhéré à la convention de la diversité biologique et des changements climatiques au Sommet de la Terre à Rio en juin 1992,
- ii. adhéré au protocole de Kyoto en décembre 1997,
- iii. signé la Convention cadre sur les changements climatiques en juin 2002,
- iv. adhéré à l'initiative REDD+ juin 2013,
- v. élaboré sa Contribution Prévue Déterminée au niveau National (CPDN – Intended Nationally Determined Contributions INDC, en anglais) aux fins de sa soumission à la Conférence des Parties de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Dans sa contribution, la Tunisie se propose de réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs (énergie, procédés industriels, agriculture, forêt et autres utilisations des terres, et déchets) de manière à baisser son intensité carbone de 41% en 2030 par rapport à l'année de base 2010²⁸,
- vi. participé à de multiples manifestations internationales en rapport avec les changements climatiques dont la COP 21 de Paris.

Toutefois, il ne suffit pas d'adhérer à de tels accords, conventions ou initiatives.

²⁸ Contribution Prévue Déterminée au Niveau National de la Tunisie
Ministère de l'Environnement et du Développement Durable- aout 2015

L'essentiel est de prendre les mesures concrètes de les rendre effectifs. L'état de dégradation des parcours en est l'exemple.

III – 4 La constitution de 2014

La protection de l'environnement et la préservation des ressources naturelles occupent une place importante dans la constitution de 2014. Cette protection a même bénéficié de la création d'une instance du développement durable et des droits des générations futures.

En effet le préambule de la constitution déclare que les Constituants sont « conscients de la nécessité de participer à la sécurité du climat et à la sauvegarde d'un environnement sain, de façon à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la continuité d'une existence paisible pour les générations futures »

L'article 12 de la constitution stipule que « l'Etat a pour objectif de réaliser la justice sociale, le développement durable, l'équilibre entre les régions et une exploitation rationnelle des richesses nationales en se référant aux indicateurs de développement et en se basant sur le principe de discrimination positive ; l'Etat œuvre également à la bonne exploitation des richesses nationales ».

L'article 45 de la constitution stipule que « l'Etat garantit le droit à un environnement sain et équilibré et la participation à la protection de l'environnement. »

Enfin, l'article 129 prévoit que « l'instance du développement durable et des droits des générations futures est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs aux questions commerciales, sociales et environnementales ainsi que pour les plans de développement. ».

Ces dispositions qui constituent des règles suprêmes sont de nature à favoriser une plus grande attention à allouer aux parcours qui constituent l'essentiel des ressources naturelles et de protection de l'environnement notamment contre la désertification au sud du pays.

III – 5 Les règles générales aidant à sauvegarder les parcours

Jadis et du caractère agropastoral de la Tunisie, le législateur avait mis en place un type de sociétés propre à l'élevage. Il s'agit du bail à cheptel prévu par l'article 1427 du code des obligations et des contrats²⁹. Le bail à cheptel est une société dans laquelle l'une des parties donne à l'autre, dénommée colon ou preneur, un fonds de bétail pour le garder et l'élever, à condition que les profits seront partagés entre les parties dans les proportions convenues entre elles. On peut donner à cheptel toutes espèces d'animaux susceptibles de croître ou de profit pour l'agriculture ou le commerce, excepté ceux dont le commerce est défendu par la loi religieuse musulmane.

²⁹ Décret du 15 décembre 1906 portant promulgation du code tunisien des obligations et des contrats

S'il n'y a pas de temps fixé pour la durée du bail à cheptel, il est censé fait pour trois ans. A la fin du bail ou lors de sa résolution, le bailleur prélève des animaux de chaque espèce de manière à obtenir un même fonds de bétail que celui qu'il a remis, notamment quant au nombre, à la race, à l'âge, au poids et à la qualité des bêtes ; l'excédent se partage.

Loi n° 83-87 du 11 novembre 1983 relative à la protection des terres agricoles a subdivisé ces dernières en trois zones à importance décroissante comme suit :

- les zones d'interdiction constituées par les forêts et les périmètres publics irrigués,
- les zones de sauvegarde constituées par les terres fertiles et mises en valeur,
- les terres les moins fertiles et qui comprennent notamment les parcours.

Les zones de sauvegarde couvrent les terres dont la vocation agricole doit être protégée en raison de leur impact sur la production agricole nationale. Ces zones couvrent entre autre les terrains de parcours aménagés.

Toutefois, la loi a accordé une plus grande importance aux terres de parcours aménagés puisqu'elles sont classées parmi les terres fertiles et mises en valeur.

L'instrument légal majeur en matière de parcours reste le code forestier. Son article 2 définit le régime forestier comme étant « l'ensemble des règles spéciales s'appliquant aux forêts, nappes alluviales, terrains de parcours, terres à vocation forestière, parcs nationaux et réserves naturelles, à la faune et à la flore sauvages, dans le but d'en assurer la protection, la conservation et l'exploitation rationnelle et aussi de garantir aux usagers l'exercice légal de leurs droits ».

Les terrains de parcours domaniaux et collectifs qui constituent l'essentiel des superficies pastorales, délimités par les commissions compétentes, sont soumis à ce régime forestier.

Ainsi, les droits de jouissance et d'usage de ces parcours sont exercés par les propriétaires conformément aux dispositions du présent code, dispositions qui ne portent pas atteinte au droit de propriété.

L'exercice du pâturage dans les terrains de parcours du domaine forestier de l'Etat s'effectue conformément à des plans d'aménagement pastoraux. Son exercice est effectué par les ayants droit ou attributaires dans le cas des terrains de parcours collectifs ou ceux faisant parties des grands domaines ex habous. Toutefois, le pacage est interdit dans les parcelles pastorales améliorées par plantation d'arbustes fourragers non encore défensables et dans les parcelles mises en défense dans le cadre de la reconstitution du tapis végétal.

Toutefois, ce code ne classe pas les parcours en richesse nationale à l'instar du patrimoine forestier dont la protection et le développement constituent une exigence fondamentale de la politique nationale de développement économique et social et qu'il est du devoir de tout citoyen de contribuer à son extension et à sa sauvegarde.

Le code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme³⁰ fixe les règles à suivre pour l'organisation et l'exploitation optimales de l'espace, la planification, la création et le développement des agglomérations urbaines afin (i) de conditionner le cadre de vie, (ii) d'assurer l'exploitation rationnelle des ressources, (iii) de protéger les zones de sauvegarde et (iv) de protéger les sites naturels.

La loi sur l'élevage³¹ a apporté des notions clés pour la pratique de l'élevage. Elle a défini :

- le troupeau comme toutes les catégories d'animaux domestiques ou apprivoisés d'une même espèce, élevés normalement en Tunisie et notamment les bovins, les ovins, les caprins, les camélidés, les équidés, les volailles et les petits animaux,
- l'éleveur comme toute personne physique ou morale pratiquant l'élevage à titre principal ou intégré avec d'autres activités agricoles,
- les agents spécialisés en élevage comme les personnes ayant subi une formation scientifique et un apprentissage spécifique dans les techniques d'élevage dans des établissements officiels.

Son article 17 est catégorique en matière de protection des terrains de parcours. Il dispose que, sous réserve de la législation en vigueur et relative aux parcours forestiers et naturels, les terres de parcours ne peuvent être utilisées que pour la production de produits fourragers soit naturellement soit par voie d'amélioration. Les services compétents en matière de forêts et de parcours procèdent à la délimitation des terres à vocation pastorales.

Toutefois, il semble que ces dispositions n'ont eu de suite matériellement.

III – 6 L'apport de l'élevage dans l'économie agricole

L'élevage en Tunisie occupe une place importante dans l'économie tunisienne du fait qu'il contribue à raison de :

- * 35-40 % du PIB agricole,
- * 4-5 % du PIB global.

Le nombre d'éleveurs s'élève à 112 000 éleveurs bovins, 274 000 éleveurs ovins, 141 000 éleveurs caprins et 2 900 éleveurs camélidés³².

³⁰ Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, promulgué par la loi n° 94-122 du 28 novembre 1994

³¹ Loi n° 2005-95 du 18 octobre 2005 relative à l'élevage et aux produits animaux

³² Données du GIVLAIT

Selon le plan d'investissement du PIF de la Tunisie³³, l'élevage traditionnel est pratiqué, en Tunisie, de manière extensive. L'alimentation du cheptel est basée sur la végétation pérenne ou annuelle des parcours naturels et sur des compléments alimentaires durant les périodes de sécheresse. D'après le second inventaire forestier et pastoral national, l'apport fourrager annuel des parcours est respectivement de 304 à 677 millions d'unités fourragères (UF) pour les années 2005 et 2006 et contribuerait de 10 % à 25 % aux besoins alimentaires du cheptel (évalués à environ 2,8 milliards d'UF par an). Cela illustre le fait que le cheptel national est trop important par rapport aux ressources fourragères naturelles et l'état de dégradation actuel des parcours naturels explique ce fait. Le plan d'investissement en question prône la réduction du nombre du cheptel. Il aurait dû être question de réorganisation de la gestion et de la protection, de la mise en valeur et de la mise défens du parcours.

III – 7 L'apport de la nouvelle loi sur les terres collectives aux parcours

La loi de 2016³⁴ a apporté une définition aux parcours qui prend en considération l'aspect environnemental et de protection de la ressource. Son article 7 (nouveau) spécifie que l'une des attributions du conseil de tutelle régional réside dans la délimitation des terrains de parcours collectifs, qui doivent être exploités en commun et notamment ceux dont la mise en culture présente des risques de désertification, de dégradation des sols ou tout autre danger nuisible à la conservation du sol.

L'article 15 (nouveau) de la nouvelle loi dispose que « sont considérées exclues des terres collectives les terres mises en valeur par leurs occupants, à condition qu'une possession de dix ans au moins, avant la promulgation de la présente loi est prouvée, à l'exception des terres de parcours collectifs qui ont été nivelées et plantées contrairement à la législation en vigueur ». Cela suppose que tous les parcours ayant été défrichés illégalement sont à reverser de nouveaux, dans le parcours.

Les conseils de gestion sont appelés à réaménager le pâturage et entretenir les zones qui lui sont réservées et pas seulement à le délimiter comme c'était auparavant.

L'article 16 (nouveau) affirme le caractère collectif de l'exploitation du parcours. Il dispose que « dans le cas où il s'agit de terre réservée au parcours, la jouissance en commun sera exercée par les membres de la collectivité. ».

Toutefois, en pratique, les données changent souvent.

³³ Voir référence 21 supra

³⁴ Loi n° 2016-69 du 10 août 2016, modifiant et complétant la loi n° 64-28 du 4 juin 1964, fixant le régime des terres collectives

CONCLUSION GENERALE

Les développements précédents montrent que les autorités concernés sont conscients de l'importance des parcours sur le plan de l'économie agricole. Toutefois, cette conscience n'a pas été suivie d'une politique claire et efficace de protection qui ne peut s'opérer que sur la base d'une délimitation claire des espaces pastoraux reposant sur des inventaires périodiques du support foncier et pas seulement de la végétation. Cette délimitation doit être cartographiée et actualisée.

Cette conscience doit être appuyée par une revue conséquente de toutes normes légales et réglementaires en vigueur en vue de les individualiser et de les structurer pour constituer un corps indépendant par rapport au code forestier. Elle nécessite aussi une réorganisation institutionnelle basée sur les communautés ou collectivités locales propriétaires et exploitantes des parcours. Ces mesures doivent permettre, à l'instar des pays à données naturelles proches à celles de la Tunisie, de :

- réunir les mesures propres aux parcours et contenues dans le code forestier et autres législations de rapport,
- instituer une administration centrale et mieux coiffer les commissariats régionaux en organes et en attributions propres aux parcours,
- instituer un conseil national et des comités régionaux des parcours notamment dans les gouvernorats du centre et du sud,
- mieux impliquer les usagers, propriétaires ou non dans la gestion et la sauvegarde des parcours, ...

Le cadre juridique spécifique et approprié doit être en mesure de protéger les parcours sur le plan foncier, d'apporter les solutions aux problèmes d'aménagement et de gestion des parcours et de mettre en place les règles d'utilisation, d'exploitation, d'organisation, de régulation et de résolution des conflits qui peuvent surgir au sujet des espaces pastoraux.