

VERS L'ELABORATION D'UNE LEGISLATION NATIONALE PROPRE AU PARCOURS ET AU PASTORALISME (Phases I, II et III)

Mares HAMDI

Consultant juriste institutionnaliste

30 avril 2018

I – OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE L'ETUDE

Le bureau de l'ICARDA à Tunis, partant des conclusions des ateliers de concertation et de la réglementation en vigueur se rapportant aux parcours en Tunisie, a demandé au consultant de réaliser les tâches suivantes :

- 1. Répertorier et classer les textes législatifs et réglementaires se rapportant aux parcours en Tunisie.;**
- 2. Dégager les insuffisances institutionnelles et juridiques entravant la promotion des parcours face aux exigences de la gestion rationnelle des ressources naturelles;**
- 3. Proposer des ajustements juridiques d'amélioration de la législation et de la réglementation en vigueur en matière de parcours et de pastoralisme ;**
- 4. Proposer un projet d'une loi ou d'un code pastoral**

C'est l'objet des travaux de cette séance de travail,

Pour réaliser sa mission, le consultant a procédé à l'étude

- 1 - de l'histoire légale des parcours et du pastoralisme en Tunisie;
- 2 - des contraintes au développement d'un corpus propre au parcours et au pastoralisme en Tunisie;
- 3 - des tentatives de rattrapage;
- 4 – du code forestier qui a organisé, **timidement**, le parcours mais qui **n'a pas réussi à développer le pastoralisme**,

II - Histoire légale du parcours et du pastoralisme en Tunisie

Cette histoire qui a commencé avec le décret du 20 août 1886 sur la police et l'emploi du feu pour se terminer avec la loi n° 2016-69 du 10 août 2016 sur les terres collectives s'est soldée par la mise au point :

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

A – Les textes ayant traités des parcours

- * **38 textes** (lois, décret-lois, arrêtés et décrets) ont fait référence au terme « parcours » et ce, depuis 1886 jusqu'à 2016,
- * L'objectif du premier texte (**le décret du 20 août 1886**) n'est pas, en fait d'encourager le pâturage et les parcours mais de les limiter et de soumettre cette limitation à la réglementation française pour défaut de règles locales en la matière.
- * **La loi n° 2016-69 du 10 août 2016** confirme simplement un ancien principe disant que dans le cas où il s'agit de terre collective réservée au parcours, la jouissance en commun sera exercée par les membres de la collectivité.

B – Les principaux textes de conservation des parcours

- * ***Le décret du 18 juin 1918*** sur la gestion et l'aliénation du domaine privé de l'Etat a comporté une § II réservée aux pâturages.
- * ***Le décret du 30 décembre 1935*** sur les terres collectives de tribus a posé Le principe de l'indivisibilité des terres de parcours.
- * ***La loi n° 59-96 du 20 aout 1959 sur le régime forestier, la loi 66-60 du 4 juillet 1966 portant promulgation du CF, le décret-loi n°74 -52 du 9 aout 1974 complétant le CF et le CF refondu par la loi n° 88-20 du 13 avril 1988*** ont introduit un régime concernant plus particulièrement les parcours forestiers dans un premier temps puis ont permis l'intervention des services forestiers en dehors des forêts dans un second temps.
- * ***La loi n° 2005-95 du 18 octobre 2005*** relative à l'élevage et aux produits animaux a carrément annoncé que les terres de parcours ne peuvent être utilisées que pour la production de produits fourragers soit naturellement soit par voie d'amélioration.

C – Les textes d'encouragement des parcours

- ***La loi n° 63- 17 du 27 mai 1963*** portant encouragement de l'Etat au développement de l'agriculture a permis et encouragé la création de plantations arbustives, prairies, pâturages au nord et parcours au centre et au sud. L'idée de parcours privés est née
- ***L'article 68 du CF de 1988*** prévoit que la protection du territoire national contre la désertification et le développement des ressources sylvo-pastorales constituent des actions d'intérêt national. Ces actions bénéficient de l'encouragement de l'Etat sous forme de subventions, de crédits, d'aides en nature ou toute forme d'encouragement.
- ***Le CII, promulgué par la loi n°93-120 du 27 décembre 1993*** considère la création de parcours et de surfaces destinés aux pâturages et à la plantation des arbustes fourragers et forestiers comme composantes de l'investissement agricole.
- ***Le décret n° 95-793 du 2 mai 1995 réglementant le FOSDA*** prévoit que le prêt à la production fourragère intervient pour la multiplication et la production des semences des espèces fourragères, la création de prairies permanentes installées en sec ou en irrigué ou l'amélioration de parcours semés, la mise en défens ou la plantation d'arbustes fourragers et la plantation d'espèces arbustives fourragères.

D – La quasi absence des termes « pastoral » ou « pastoralismes »

Outre le terme sylvopastoral, généralement lié aux forêts et aux parcours forestiers, le terme pastoral ou pastoralisme est souvent absent dans les 38 textes inventoriés à l'exception:

- **Loi n° 76-6 du 7 janvier 1976 portant création de l'IRA** chargé d'interventions relevant du domaine de l'amélioration et de la mise en valeur pastorale des régions arides
- **L'article 17 du CF** prévoit que l'organisation parcellaire des aménagements pastoraux est soumise à l'examen d'une commission administrative dans chaque gouvernorat.
- **L'article 2 du décret n° 89-404 du 24 mars 1989** prévoit que la DGF établit pour ces parcours, des plans techniques dits "plans d'aménagement pastoraux"
- La DGF, selon **l'article 20 du décret n° 2001-420 du 13 février 2001** portant organisation du ministère de l'agriculture a pour mission, entre autre, de promouvoir les activités forestières et pastorales dans le secteur agricole.

III – Les contraintes au développement d'un « corpus » propre au parcours et au pastoralisme

- Ces contraintes puisent leurs racines dans des **faits généraux d'ordre historique**, de société comme la **disparition du nomadisme**, **fonciers** tels la disparition du droit coutumier et l'émiettement de la propriété et sont individualisation, la priorité au reboisement et à la protection des forêts, la définition légale trop tardive du parcours et l'absence d'un corpus légal propre aux parcours,
- Elles sont aussi **d'ordre institutionnel** lié à la diversité des organes intervenants et au rôle limité de la société civile,

a – Les limites d'ordre général

Les limites à la sauvegarde de grands espaces pastoraux sont multiples. Elles se situent au niveau de :

- 1 - La disparition du droit coutumier**
- 2 - La disparition des principaux anciens supports fonciers des parcours notamment les habous et la moitié des terres collectives par leur attribution à titre privé,**
- 3 - L'émiettement de la propriété foncière par le passage d'une moyenne de 16 ha dans les années 60 à 6 ha en 2015,**
- 4 - La canalisation de la propriété foncière vers le droit individuel privé,**
- 5 - La priorité accordée par le CF au reboisement et à la protection des forêts**
- 6 - L'absence d'un corpus légal propre aux parcours**

b – Les limites d'ordre institutionnel

Les limites institutionnelles à la promotion des parcours et du pastoralisme sont diverses :

- 1 - **L'absence d'associations spécialisées dans la sauvegarde et la gestion des parcours** tels les «Groupement d'Intérêt Hydraulique, les d'associations d'intérêt collectif hydraulique, associations de propriétaires d'olivettes, à l'exception des AFIC qui n'ont trop vécues.
- 2 - **La diversité des institutions publiques** en relation avec les parcours tels la DGF avec sa sous-direction des parcours, la DGPA avec sa D/ des ressources fourragères et des parcours, l'OTD, l'OEP, l'ODESYPANO, les CRDA,
- 3 - **Les conseils de gestion des terres collectives** peu soucieux en matière de parcours,
- 4 - Les **GDA** à attributions évasives en matière de parcours,
- 5 – **Les gouverneurs** responsables des parcours collectifs mais qui évitent leurs situation confuse et conflictuelle.

IV – Les tentatives de rattrapage

Les tentatives ou mesures de rattrapage aidant à reconsidérer les parcours sont les suivantes:

- 1 - La prise d'intérêt pour les parcours** tant sur le plan de son encouragement que de sa participation au PIB agricole,
- 2 - La définition des parcours** et son importance croissante depuis 1988,
- 3 - L'approbation des conventions internationales** relatives au développement durable et à la protection des ressources naturelles tels la convention sur la diversité biologique, le protocole de Kyoto, la Convention cadre sur les changements climatiques et l'initiative REDD+,
- 4 - La constitution de 2014** qui a accordé à la protection de l'environnement et à la préservation des ressources naturelles une attention particulière.

V – L e CF a réorganisé le parcours mais ne peut pas développer le pastoralisme

- Cette constatation a été rendue possible lors de la 3^{ème} phase de l'étude.
- Cette 3^{ème} phase consiste à proposer des ajustements juridiques d'amélioration de la réglementation en vigueur.
- L'étude des différents textes inventoriés a démontré que seul le CF est susceptible d'être pris en compte. Les autres textes sont des textes pris pour son application et font référence au parcours sans le développer ni le réglementer.
- Ci après les résultats qui ont été dégagés,

- **C'est le chapitre VI du titre I du CF qui est réservé au parcours.**
- **Ce chapitre ne fait pas référence au pastoralisme, cette notion en est absente.**
- **Ce chapitre est constitué seulement de 10 articles dont 2 à caractère procédural et 2 autres se rapportant aux mesures de police pour la conservation des parcours.**
- **Le même chapitre VI du titre I doit être modifié et complété pour y introduire les concepts clés du pastoralisme. Cette tâche, porte le nombre des articles de 10 à 63 articles.**

a – Les principales améliorations à apporter au CF

Ces améliorations se rapportent aux matières qui existent déjà mais qui sont à développer davantage pour les rendre plus opérationnelles. Il s'agit notamment de :

- la délimitation des assiettes foncières des terrains de parcours en la rendant dynamique, périodique et accompagnée de l'inventaire des ressources pastorales de toutes les catégories de parcours,**
- l'institution effective des périmètres pastoraux de sauvegarde et des zones pastorales sinistrées dans les régions pastorales car le CF se limite aux massifs forestiers,**
- la soumission des terrains de parcours au régime forestier en la limitant aux parcours inclus dans les périmètres pastoraux,**

- l'exercice du pâturage et du pacage conformément aux usages locaux tout en accordant une priorité aux propriétaires et usagers légitimes,
- la constatation des crimes, des sanctions et de la transaction qui remplace la section 3 actuelle et qui ne répond plus aux exigences des nouvelles dispositions.
- La création des périmètres pastoraux s'effectue, faute d'accord amiable, suite à une étude d'impact sur l'environnement pastoral effectuée par l'autorité compétente.
- L'étude d'impact sur l'environnement pastoral doit déterminer l'état des ressources pastorales que le périmètre recèle, les équipements existants, et les potentialités et contraintes du milieu naturel.

- Les terres agricoles laissées en jachère, peuvent être utilisées comme pâturage avec l'accord des propriétaires ou ayants droit.
- Les terres agricoles cultivées peuvent être ouvertes au pâturage durant les périodes comprises entre l'enlèvement des récoltes et le début des préparations du sol.
- Les terres de parcours et les espaces pastoraux doivent conserver leur vocation pastorale. Il s'agit des terrains de parcours :
 - 1 amélioré,ensemencé, mis en défens pour cause de régénération ou de lutte contre l'érosion et la désertification et ceux soumis au régime forestier,
 - 2 - collectifs ne peuvent être ni déclassés, ni mis en valeur autre que pastorale ni attribués à titre privé,

3 - faisant partie du domaine agricole privé de l'Etat,

4 - privés dans le cas où ils ont bénéficié de l'aide de l'Etat pour la création, le développement et l'entretien des parcours

- Le développement du pastoralisme nécessite l'organisation de la transhumance pastorale et la mobilité des troupeaux qui restent libres sauf:**
 - en dehors du territoire national sont interdites**
 - en dehors des couloirs de passage établis dans les périmètres pastoraux,**
 - lors des périodes de maladies animales réglementées**
 - soumis à autorisation de transhumance pastorale,**

- **L'ajout du concept du pastoralisme au CF nécessite la création d'associations pastorales à côté des associations forestières dont le champ d'intervention se limite aux forêts domaniales.**
- **Cela se passe à travers l'ajout d'une section au chapitre IV de son titre I et qui institue ces associations dont les principales missions se rapportent à l'organisation et au développement de l'activité pastorale dans les espaces pastoraux et la sauvegarde de ces espaces.**

L'institution du pastoralisme nécessite la création de commissions des parcours et du pastoralisme.

La commission nationale sera chargée de donner son avis sur toutes les questions se rapportant au parcours, au pastoralisme, à la sauvegarde des parcours du sud du pays et aux effets du changement climatique sur les parcours naturels

Les commissions régionales seront chargée de proposer à l'autorité compétente les sites propices à la création, l'aménagement et la gestion des parcours privés, domaniaux ou collectifs,

La liste des gouvernorats comportant des superficies pastorales importantes est fixée par arrêté du ministre chargé des parcoures.

Conclusion

1 – le chapitre VI du titre I du CF subira beaucoup de modifications et d'ajouts substantiels qu'il ne supporte pas sous sa forme actuelle.

- Il doit donc évoluer vers un titre indépendant du titre I. ou bien inclure des ajouts qui consistent en pas moins de 15 sections et 72 articles au lieu de 3 sections et 10 articles,**
- Il doit s'intituler de façon à mettre en relief tout le contenu proposé et viser le développement du pastoralisme ;**

2 – l'ajout d'un nouveau titre implique le changement des rangs des autres titres et ainsi, un chambardement total du code;

3 – les modifications proposées nécessitent la modification de l'intitulé du CF pour devenir « code des forêts, des parcours et du pastoralisme».

4 – l'ajout d'une section relative aux organismes professionnels représentant les propriétaires de terrains de parcours ou pouvant être utilisés en tant qu'espace pastoral, les propriétaires de troupeaux, les usagers et les ayants droit sur les espaces pastoraux considérés.

5 – l'ajout d'articles au chapitre V du titre III du CF qui permettent la création d'une commission nationale et des commissions régionales des parcours et du pastoralisme dans les gouvernorats disposant de superficies pastorales importantes.

6 – l'ajout d'une section 14 relative à la constatation des crimes, des sanctions et de la transaction et qui comporte 6 articles au lieu de 2 seulement actuellement.

Bref, la richesse de ces dispositions fait que le code forestier ne les supporte pas.

D'où la nécessité d'un texte particulier qui s'intitulera « Projet de code/loi pastoral(e) ».

Merci pour votre attention