

Proposition d'intervention au XIe Séminaire annuel du Réseau FONCIMED, Université Moulay
Ismail, Meknès, Maroc sur L'allocation des ressources foncières dans les espaces
méditerranéens: usages du droit et formes de régulation

1992-2017: bilan de trente ans de suivi des questions foncières au Maroc

Jeanne Chiche, *retraîtée de l'IAV Hassan II, Rabat*

chichejeanne@gmail.com

Contexte

En 2018, trois objectifs guident la politique agricole du Maroc, satisfaction de la sécurité alimentaire depuis cinq décennies, assurance d'un accès équitable aux ressources et au bien-être depuis trois décennies, durabilité des ressources et de l'environnement depuis deux décennies. Ils sont envisagés conjointement par les décideurs et sont jugés contradictoires par les chercheurs des sciences économiques, sociales, naturelles.

Depuis le début du 20^{ème} siècle, se poursuit l'expansion et l'intensification de l'exploitation du territoire marocain. Les étapes notables de cette évolution sont la sécurisation relative des unités agricoles et à la généralisation de la mise en cultures depuis la fin du 19^{ème} siècle, la conception à la fin des années 1910 d'un plan d'aménagement hydro-agricole mise en œuvre à partir des années 1920, la reprise de l'agriculture de pointe coloniale par des investisseurs marocains à la veille de la récupération légale par l'Etat des terres de colonisation, l'émergence, au fil de l'équipement des périmètres d'irrigation traditionnelles, d'une moyenne paysannerie et, depuis les années 1980 et à un rythme accéléré au milieu des années 2000, la multiplication de grands domaines par des investisseurs dans l'esprit plus de profit financier rapide que de production à long terme.

Trois étapes marquent la réflexion et les politiques foncières qui ont encadré cette densification.

* Au début du 20^{ème} siècle, a été élaboré un corpus législatif répondant au projet colonial (réserve de terre, protection de ressources, expansion urbaine, implantation de colons, peuplement rural et stabilisation, création d'une catégorie d'agriculteurs moyens et grands émergents soutien du système). Parallèlement était menée une réflexion sur le bien fondé de systèmes juridiques stricts ou souples.

* Entre les années 1970 et 2000, s'est affirmée l'intensification de l'agriculture et ont été mis en place des textes législatifs permettant sa pratique (code des investissements agricoles (1969), loi sur les PMVB, (1993), gestion directe du domaine agricole privé de l'Etat, révision des codes forestier (1976) et hydraulique (1995)...). Des positions et pratiques contradictoires et antagonistes sur l'usage des terres opposaient les opérateurs publics et privés, privés entre eux, les départements des services publics. La mise en cause de la multiplicité des sources du droit, présentée comme contrainte au progrès agricole était à l'ordre du jour. La perspective proposée était la privatisation de la terre et le renforcement du statut étatique de l'eau. Au même moment, était envisagé une conception de la loi incluant la souplesse, adaptée aux conditions de chaque lieu et susceptible d'évoluer selon la conjoncture de chaque époque.

* Depuis le début du 21^{ème} siècle, sont poursuivis, parallèlement et de façon aussi résolue deux projets, (i) renforcement de l'agriculture et de l'élevage désignés aujourd'hui comme hyperintensifs et de leur encouragement par des mesures fiscales et techniques (en particulier dans le cadre du PMV et du PPP), avec ce que cela comporte comme écarts entre très grandes exploitations et petite agriculture, (ii) conception de projets et programmes de protection de la nature et de développement durable (PNLCD, PNLCC) prônant l'adaptation des activités à l'état de la nature et l'atténuation de leurs effets polluants. Les réformes foncières élargissent le domaine privé de l'Etat aux terres de la zone saharienne et entreprennent la privatisation et l'immatriculation de terres jusqu'alors de statut collectif ou assimilées à cette catégorie; une actualisation de la loi sur l'eau est promulguée (2015). Un débat est engagé sur l'antagonisme ou la conciliation entre conservation et écologie, humanisme et équité et croissance massive et rapide prenant la forme de la controverse pour les uns, de la recherche d'une plateforme de concertation pour les autres.

Objectifs

Sans mutation radicale du système économique dominant:

*Historique

°du rôle de la législation foncière dans la dynamique de l'économie marocaine,

°des rapports entre entrepreneurs et investisseurs et législateur

(Est ce l'aridification qui gagne les zones agricoles ou l'agriculture intensive qui avance vers la zone aride? La production de pointe est elle compatible avec la conservation durable de la nature et des ressources?)

*La sécurisation de l'accès équitable aux ressources est il un outil de justice sociale ou d'ouverture du marché des ressources?

*Les ruraux sont ils des petits paysans? (historique et dynamique des ménages ruraux et des petites unités paysannes; de la place de l'accès à l'usage des ressources et de ses fondements dans les stratégies des ruraux et des investisseurs extérieurs; protection et soutien des petits ruraux comme propriétaires et comme producteurs qu'a garanti la législation),

*Quelles formules techniques et juridiques garantissent la suffisance alimentaire? (dans quelle mesure la production agricole peut-elle être assurée par une petite paysannerie, compétitivité non en termes de productivité mais de production).

Méthodologie

La réflexion se fonde sur

*les situations constatées dans tout le Maroc depuis la fin des années 1960 et consignées dans un "feuilleton" depuis 1992 traitant des questions foncières de façon centrale ou à l'occasion d'études rurales. (outils: suivi direct des pratiques de gestion de la terre, de l'eau, des parcours; recensements locaux, discussions avec des individus et groupes de toutes catégories économiques et sociales, organisation de débats contradictoires entre eux; textes des conflits et dispositions locaux; cartes cadastrales),

*la discussion de ces faits par rapport aux situations d'autres pays et aux analyses des sciences sociales économiques, juridiques, agronomiques.

Conclusions

Aujourd'hui, l'investissement dans l'agriculture relève plus du retour rapide sur investissement et de l'accumulation de moyens d'élargir son champ économique géographique que de la production à long terme. L'eau a plus d'importance que la terre, qui devient plus un espace, un site, qu'une ressource.

La réforme foncière en cours va dans le sens de la facilitation des conditions et procédures des transactions pour les preneurs à bail de tous statuts (la privatisation ouvre des terres et de l'eau au marché, l'affectation du statut domanial met les preneurs et attributaires à l'abri de la responsabilité de bonnes pratiques permettant la gestion prudente et la restauration des ressources). Du point de vue économique et juridique, la tendance est alors au renversement des rapports de production: l'agriculture ne dépend plus des conditions posées par les propriétaires ou ayants droits, jusqu'alors détenteurs non d'un bien mais du pouvoir de décider de son usage, mais bien des exploitants de tous statuts.

Le maintien d'un tissu social rural est assuré par des ménages aux revenus principaux divers mais pratiquant une petite production maraîchère et animale paysanne et animés, conseillés et encadrés par des petits collecteurs, membres de leurs familles ou voisins qui assurent le lien entre eux et l'extérieur. La garantie de la pérennisation de cette société exige la création et la sécurisation d'emplois dans d'autres secteurs réduisant la charge sur les petites surfaces.

Bibliographie

Berrada A., Saadi M. S., 1992, Le grand capital privé marocain, in Le Maroc actuel, Editions du CNRS, Paris.

Bajeddi M., 2007, Développement agricole et régimes fonciers au Maroc.

Banque mondiale, Secteur Financier et Secteur Privé, Groupe Développement Economique et Social Région Moyen-Orient et Afrique du Nord, 2007, Royaume du Maroc, étude Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc, Volume II, La sécurisation foncière au Maroc, Vers une sécurisation renforcée, unifiée et universelle du foncier au Maroc: réhabilitation de la moukhiya et innovations dans l'immatriculation en milieu rural.

Bouderbala N., 1984, Le régime juridique des eaux à usage agricole au Maroc, Chiche J. Ouvrages et droit de la petite hydraulique, in La question hydraulique, Rabat.

Bouderbala N., J. Chiche, A. Elaich, 1992, Terres collectives au Maroc: droit et fait, dans Terres collectives en Méditerranée, Bourbouze et Rubino, FAO.

Bouderbala N., 1996, Les terres collectives du Maroc dans la première période du protectorat (1912-1930), in RMMM, n°79-80, 1996. Biens communs, patrimoines collectifs et gestion communautaire dans les sociétés musulmanes.

Bouderbala N., 1999, L' aménagement des grands périmètres irrigués : l'expérience marocaine, in Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens, Jouve A.-M., Bouderbala N., CIHEAM, Cahiers Options Méditerranéennes, n° 36, 1999.

Boulhol P., 1952, Législation forestière marocaine, Revue forestière française.

Chiche J., 1996, A la recherche d'une définition des statuts fonciers au Maroc, in Pastoralisme et foncier, Gabès (Tunisia), éd. Bourbouze A., Msika B., Nasr N., Sghaier Zaafouri M., CIHEAM, Options Méditerranéennes, Série A., n° 32, 1997 .

Daoudi A., 2011, La régulation foncière au Maroc, in Elloumi M. Jouve A.-M., Napoléone C., Paoli J.C., Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée, Montpellier, CIHEAM, Options Méditerranéennes, Série B. Etudes et Recherches, n° 66.

Hafsi T., 2009, Partenariats public-privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat, Revue française d'administration publique n°130, 2/2009.

Karsenty A., L'évolution des terres collectives dans la plaine du Gharb (Maroc), Thèse de doctorat, UER IEDES, Université Paris Sorbonne.

Lazarev G., 1977, Aspects du capitalisme agraire au Maroc avant le protectorat, dans Les problèmes agraires au Maghreb, Annuaire de l'Afrique du Nord 1975, Editions du CNRS.

Lecat J.J., 2015, le nouveau cadre juridique des partenariats public-privé, Maroc, FlashInfo Afrique, CMS Bureau Francis Lefebvre.

Maghriti M., 2015, Partenariat public-privé au Maroc : succédané ou adjuvant à la privatisation? Lesechos.

Mahdi M., 2014, Devenir du foncier agricole au Maroc, un cas d'accaparement des terres, NEW MEDIT N° 4, 2014.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, 2016, Evaluation de l'opération de partenariat public privé autour des terres agricoles de l'Etat.

Ouhain M, Chati M. T., 2015, Partenariat public-privé en irrigation au Maroc: Approche stratégique et Programme, GDN's 16th Annual Global Development Conference, 2015, Casablanca.

Michaux-Bellaire E., 1908, Le droit de propriété au Maroc, Revue du Monde Musulman, VII.

Michaux-Bellaire E., 1924, Les terres collectives et la tradition, Hespéris, IV.

MAPM, 2005, Le foncier agricole, Dossier, in Situation de l'Agriculture Marocaine 2005, Royaume du Maroc-MAPM.

Vaissier F. G., Martin-Sisteron H., 2017, La nouvelle loi PPP marocaine permettra-t-elle d'éviter les principaux écueils constatés à l'étranger?, Cabinet White & Case LLP, Département Énergie, Infrastructure et Financement de projets.