



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



Agricultural Land Management in Morocco 'Anti-commons' and sustainable development

¹Ismail Azaguagh, ²Moha El-Ayachi

¹Ph.D. in Applied Economic and Common Resources Management, Engineer in Agricultural Applied Economic, Marine Resources Research Institute, Casablanca, Morocco
azaguagh@gmail.com
azaguagh@inrh.ma

²Professor of Geodetic Sciences, College of Geomatic Sciences and Surveying Engineering, Agronomy and Veterinary Institute of Hassan II in Rabat, Morocco
m.elayachi@iav.ac.ma
nelga@iav.ac.ma

ABSTRACT

Context and background :

The Moroccan land policies are ineffective in overcoming sustainable development constraints, in particular those related to land statute dualism, to property structure and to land access modes and exploitation. The agricultural land fragmentation associated with privatisation process increases transaction costs and raises coordination problems. Anti-commons are amongst these management problems characterised by the prevalence of exclusion rights and the reduction of common resources rent, requiring thus more coordination.

Goal and Objectives :

The aim was to highlight the limit of agricultural private investments due to low availability of agricultural lands despite the privatisation of collective and Domonial lands in relation to anti-commons problems.

Methodology :

This paper reviews the management and the fragmentation of agricultural lands in Morocco. The anti-commons theory was introduced in relation to agricultural land governance by reviewing recent scientific contributions in the field land management.

Results :

Land concentration and fragmentation are impeding on agricultural reform efforts. Anti-commons solution requires the same background as the Commons since they both are collective action problems, and has its roots in property rights restructuration in order to promote consolidation opportunities and rural development. The difficulties related to joint ownership, registration and multiple institutions involved in land management encumber agricultural development policies.

Keywords :

Land, agricultural policy, management, anti-commons, privatisation, fragmentation

Management du Foncier agricole au Maroc

'Anti-commons' et développement durable

¹Ismail Azaguagh, ²Moha El-Ayachi

¹Ph.D. en Economie Appliquée et
Management des Ressources Communes,
Ingénieur en Economie Appliquée à
l'Agriculture,

Institut National de Recherche
Halieutique, Casablanca, Maroc

azaguagh@gmail.com

azaguagh@inrh.ma

²Professeur en Sciences Géodésiques,
Collège des Sciences Géomatiques et
Ingénierie en géométrie,

Institut Agronomique et Vétérinaire
Hassan II à Rabat, Maroc

m.elayachi@iav.ac.ma

nelga@iav.ac.ma

RESUME

Les politiques foncières au Maroc étaient impuissantes à surmonter les contraintes au développement durable, en particulier celles liées au dualisme des statuts fonciers, à la structure de la propriété et aux modes d'accès et d'exploitation des terres. La fragmentation du foncier agricole associée au processus de privatisation, augmente les coûts de transaction et soulève des problèmes de coordination. Parmi ces problèmes managériaux, figurent les 'anti-commons' caractérisés par la prévalence des droits d'exclusion et la réduction de la rente liée aux ressources communes nécessitant ainsi une meilleure coordination. L'objectif est de montrer la limite des investissements privés en agriculture en raison de la faible disponibilité des terres agricoles malgré la privatisation des terres collectives et domaniales, en relation avec les problèmes des «anti-commons». Cet article passe en revue le management et la fragmentation des terres agricoles au Maroc. La théorie des «anti-commons» a été introduite en relation avec la gouvernance des terres agricoles, et ce, en analysant les contributions scientifiques récentes dans le domaine de management des terres agricoles. La concentration foncière et le morcellement entravent les efforts déployés dans le cadre de la réforme agraire. La solution aux 'anti-commons' nécessitera le même background que les commons, puisque les deux sont des problèmes d'action collective et trouve ses racines dans la restructuration des droits de propriété afin de promouvoir les opportunités de consolidation et de développement rural. Les difficultés liées à la sortie de l'indivision et à l'immatriculation ainsi que la multitude des institutions impliquées dans la gestion du foncier grèvent sur les politiques de développement agricole.

Mots clés

Foncier, politique agricole, management, anti-commons, privatisation, fragmentation

1. INTRODUCTION

La problématique du foncier au Maroc a été rappelée par le Roi lors des assises nationales sur la politique foncière de l'Etat tenue en 2015, en insistant sur l'élaboration d'une politique foncière nationale intégrée et efficiente, l'établissement d'une nouvelle gouvernance du foncier et la simplification des procédures de gestion foncière. Dans le domaine agricole, les politiques antérieures étaient impuissantes à surmonter les contraintes liées au foncier en particulier celles liées au dualisme des statuts fonciers. Parmi ces politiques, la réforme agricole a été vouée à l'échec. Récemment, le Maroc a instauré une politique libérale conduisant à la redistribution au secteur privé des terres nationalisées ou confisquées aux propriétaires étrangers ce qui a contribué à une transformation de l'ordre social et politique dans les campagnes (Bessaoud, 2016).

L'agriculture est un secteur vital pour l'économie marocaine et joue un rôle capital dans le développement durable et la création des opportunités d'emploi. Toutefois, elle se trouve handicapée par de lourdes contraintes naturelles, réglementaires et institutionnelles. Ces deux dernières contraintes sont le résultat des choix et des rapports de force dominant dans la société. Le système foncier figure ainsi parmi les contraintes majeures au développement rural marocain. Plus particulièrement, il réduit la productivité, limite les investissements et bloque la mobilité des terres. La complexité des statuts fonciers, la structure de la propriété et les modes d'accès et d'exploitation des terres sont en effet les principales entraves au développement économique marocain. A ces contraintes s'ajoutent les problèmes structureaux que connaît l'agriculture marocaine, en l'occurrence les aléas climatiques, la dégradation continue des ressources naturelles, les filières mal articulées avec le reste de l'économie et les déficits commerciaux records (Akesbi, 2011).

Malgré les efforts importants consentis par les pouvoirs publics et l'intérêt particulier accordé au foncier agricole notamment sur le plan législatif, les résultats des politiques publiques ont resté très limités. Le défaut commun à ces politiques a toujours été d'éviter soigneusement les réformes structurelles fondamentales, notamment en ce qui concerne les structures foncières, l'organisation des agriculteurs, la valorisation de la production et les conditions de son écoulement (Akesbi et al., 2008). En effet, les partages sur le terrain n'ont pas cessé, la privatisation des terres collectives en irrigué reste limitée, le secteur de la réforme agraire se heurte à des contraintes législatives ne favorisant pas les attributaires désirant entreprendre des investissements sur leurs lots et l'immatriculation est restée à des niveaux très faibles.

La conception et la mise en œuvre des politiques de développement rural se heurtent aux complexités du système foncier. La sécurité foncière, l'utilisation et la mobilité du foncier agricole constituent, en effet, des facteurs de succès de toute politique agricole. Le système foncier au Maroc révèle plusieurs défaillances qui remettent en cause le mode de gestion du foncier, ressource devenue de plus en plus rare, et son efficacité à promouvoir le développement durable du secteur agricole (HCP, 2007).

La fragmentation du foncier agricole est associée au processus de privatisation et augment les coûts de transaction à cause principalement des problèmes de coordination. Elle peut donc induire une situation des 'anti-commons' qui affecte une ou plusieurs ressources et réduit la rente liée à ces ressources. Les 'anti-commons' sont caractérisés par la prévalence des droits d'exclusion et

soulèvent des problèmes managériaux nécessitant une meilleure coordination. Les coûts exorbitants liés aux 'anti-commons' sont supportés par tous les acteurs privés et publics.

2. FONCIER AGRICOLE AU MAROC : PROBLEMES ET REALISATIONS

2.1. Caractéristiques du système foncier agricole marocain

Le système foncier au Maroc se caractérise par sa grande complexité à cause de la diversité des statuts juridiques des terres, d'un fort morcellement et de la multiplicité des intervenants. L'organisation, la dynamique et la gestion du foncier manifestent plusieurs difficultés qui entravent le développement des activités économiques, accentuées par la rigidité du marché financier et la prolifération des situations de rente.

En effet, le système foncier est régi par deux régimes de droits de propriété complémentaires : Le premier inspiré du droit musulman et authentifié par un acte 'adoulaire' et le second donnant lieu à des droits publiés et immatriculés dans un registre foncier qui présente plus de sécurité et d'avantages. Les structures foncières et les statuts des terres ont dans l'ensemble peu évolué. Ils se présentent sous la forme de cinq statuts avec différentes proportions (Melk, Collectif, Domaine de l'Etat, Habous et Guich).

En termes de répartition, la propriété foncière agricole se trouve concentrée entre les mains d'une minorité d'agriculteurs, alors que la majorité dispose de petites exploitations économiquement non viables du fait du morcellement et de l'indivision qui touchaient 46% de l'ensemble des propriétés et 71% des propriétés Melk non immatriculées. La petite (< à 5 ha) et la moyenne exploitation (de 5 à 50 ha) représentent ensemble 99% des exploitants et 85% de la superficie. Cette dualité entre grands et petits exploitants, se double d'un autre dualisme au sein même des grands exploitants entre des agriculteurs qui ont su se placer efficacement sur les marchés, et une importante agriculture de rente peu concurrentielle. Les héritages successifs amplifient inévitablement le morcellement des propriétés agricoles et les fragilisent davantage surtout que la grande majorité de ces exploitations sont sous des régimes de propriétés vulnérables (collectifs, Guich, Melk et indivision) (HCP, 2007 & Collion et al., 2007).

Les propriétaires des exploitations sont en majorité composés des héritiers et les statuts fonciers de leurs exploitations manquent de sécurité et sont donc sources d'insécurité des investissements fonciers et de rigidité du marché foncier. Le marché foncier peu régulé est marqué par une forte spéculation induisant le renchérissement des prix et impactant négativement la dynamique de développement économique et social du pays (HCP, 2007). La demande de la terre est par conséquent plus liée à la spéculation qu'à l'intention d'investir dans l'agriculture. En plus, le système fiscal a profité aux grands agriculteurs. Le prix du foncier agricole est ainsi devenu sans rapport avec sa véritable valeur productive. Cette situation est accentuée par la multiplicité des intervenants dans la gestion du foncier.

L'offre foncière a relativement augmenté à partir de 2005 suite, d'une part, à la possibilité de délivrance par l'État du droit de propriété aux agriculteurs membres des coopératives de la réforme agraire et d'autres parts, à la privatisation des droits d'usage des terres collectives. Ces terres sont mobilisées pour la mise en œuvre de vastes projets d'investissement économique. Dans ce cadre,

11000 hectares de terres collectives étaient cédés en changeant de statut entre 2009 et 2011. Les ventes de terres agricoles sont réalisées beaucoup plus dans les zones péri-urbaines pour alimenter le secteur immobilier offrant des prix attractifs (Valette & Dugué, 2017). La progression de l'indice des valeurs (prix à l'unité de surface) a très fortement augmenté, y compris dans le rural. Il a été ainsi multiplié par 6 dans ce secteur entre 1981 et 1998. (Collion et al., 2007)

Le système foncier marocain se caractérise par la désuétude et la complexité de son arsenal juridique. La multiplicité des textes juridiques régissant les statuts fonciers entraîne la dispersion et le chevauchement des règles applicables à la propriété foncière impliquant ainsi un nombre de dysfonctionnement et de défaillance managériale. La réglementation du foncier au Maroc a concerné essentiellement quatre volets du secteur agricole liés au système de management des terres agricoles, en l'occurrence :

- La récupération des terres du colon par l'Etat marocain et la délimitation des terres collectives (Dahir de 1919, Dahir de 1924, Dahir de 1963) ;
- L'immatriculation foncière et son application (Dahir de 1913, Dahir de 1915, Dahir n°1-13-116 de 2013);
- Les institutions de management (Dahir de 1953, Décret n° 2-97-358 de 1997, Dahir n° 1-02-125 de 2002) ;
- La réforme agraire et le code des investissements notamment les terres domaniales cédées aux agriculteurs dans les zones irriguées et en Bour (Dahir 1-69-32 de 1969, Dahir n° 1-72-277 de 1972, Loi n° 34-94, Dahir n° 1-95-10 de 1995, Décret formant Loi 05-01).

2.2. Structures foncières et contraintes au développement agricole

Les problèmes fonciers figurent parmi les contraintes majeures récurrentes dont le manque de sécurité et le mode de gestion limitent les investissements et la valorisation du foncier et freinent ainsi le développement d'une agriculture durable. Le manque de coordination n'a pas ainsi permis la modernisation du système foncier qui reste caractériser par un manque de convergence d'ensemble (HCP, 2007 & CESE, 2018). Les problèmes fonciers n'ont pas encore reçu de solutions satisfaisantes du fait de leur sensibilité et leur complexité. La multiplicité des régimes fonciers et des acteurs institutionnels et l'empilement et la complexité des dispositions juridiques finissent par bloquer les opportunités d'investissement et de développement économique. Le manque de synergie et de complémentarité dans le développement des politiques économiques couplé aux difficultés d'accès des investisseurs au foncier entraînent entre autres une forte croissance spéculative des prix fonciers (Bouderbala, 1999).

L'assiette foncière marocaine, estimée à 71 millions d'hectares de superficie, est constituée principalement de terres en propriété privée 'Melk' (75%). Seule 30% de cette assiette a fait l'objet de la politique d'immatriculation. La majorité des terres immatriculées est localisée dans les zones urbaines. Cependant, les zones rurales enregistrent des taux d'immatriculation trop faibles et non maîtrisés, sauf les terres en zones irriguées ayant été immatriculées à raison de 80%. (CESE, 2018) L'analyse des derniers recensements agricoles (1974 et 1996) fait ressortir deux phénomènes caractérisant le secteur agricole marocain : la concentration foncière et le morcellement. Le premier est lié à la forte concentration de la terre entre les mains des grandes exploitations (ayant plus de 50

ha), représentant 0,7% du total des exploitations (1,5 millions) mais qui détiennent 15% de la SAU et 18,6% de la surface irriguée. Le deuxième phénomène relève de l'importance du morcellement puisque les exploitations moyennes (plus de 20 ha) ne représentent que 3,9% du total des exploitations alors que les très petites exploitations (moins de 3 ha) représentent plus de la moitié, 53,22%. Entre les deux derniers recensements la surface agricole utile avait augmenté d'un million et demi d'hectares, passant de 7,2 millions en 1974 à 8,7 millions en 1996. Cet accroissement a été principalement opéré à raison de deux tiers sur des terres de propriété privée, et d'un tiers sur des terres collectives. Malgré l'augmentation de la taille moyenne des exploitations, le nombre moyen de parcelles par exploitation a augmenté de 6 à 6,66, à cause essentiellement de l'héritage. Toutefois, cette tendance vers le morcellement a été relativement limitée par la politique de la réforme agraire (en imposant une surface minimale des exploitations). Nous pouvons également constater que même pour les exploitations inférieures à 5 ha, le morcellement est de l'ordre de 5,74. Voir tableau n° 1.

Classe de taille de la SAU en ha	SAU totale en ha	Nombre d'exploitations agricoles	Nombre de parcelles agricoles	SAU par exploitation en ha	SAU par parcelle en ha	Nombre de parcelles par exploitation
0--1	170 361	315 323	1 369 546	0,54	0,12	4,34
1--3	904 728	446 710	2 658 360	2,03	0,34	5,95
3--5	1 011 088	237 669	1 710 703	4,25	0,59	7,20
5--10	1 894 722	247 766	2 039 853	7,65	0,93	8,23
10--20	1 880 472	125 169	1 144 919	15,02	1,64	9,15
20--50	1 526 298	47 985	478 111	31,81	3,19	9,96
50--100	585 157	7 829	85 435	74,74	6,85	10,91
>100	759 397	3 182	41 758	238,65	18,19	13,12
Total	8 732 223	1 431 633	9 528 685			6,66

Tableau 1. Morcellement selon le recensement agricole général de 1996

Les statuts juridiques des terres agricoles existants sont peu adaptés à la relance du développement agricole. Ces statuts sont en nombre de cinq :

- Le Melk (75,8%), est régi par un régime de propriété traditionnel de droit musulman moins sécurisé ou un régime moderne de l'immatriculation (titre foncier). Il est assimilé le plus souvent, par opposition à la propriété de l'Etat ou des tribus, à la propriété privée de droit romain (usus, abusus, fructus). ;
- Le Collectif (17,7%), concerne la propriété collective des terres tribales sur lesquelles des collectivités ethniques détiennent un simple droit d'usage, transformés par la législation du protectorat (dahir de 1919) en propriétés inaliénables sous la tutelle de l'Etat. Les modes de gestion interne de la terre collective (règles de partage, d'accès à la terre, d'organisation du parcellaire collectif) sont laissés à la discrétion de 'Jmaâ' (assemblées locales). ;
- Le Guich (2,8%), est un droit d'usage des terrains de culture appartenant à l'Etat concédées en jouissance à des collectivités tribales, en contrepartie d'un service militaire ;
- Le Habous (0,6%), C'est une propriété gérée par le ministère des Habous et des Affaires Islamiques, mais qui sont inaliénable, imprescriptible, insaisissable (public et de famille) ;

- Le domaine privé de l'Etat dont le secteur de la réforme agraire (3,1%) est représenté par les propriétés du domaine public et privé de l'Etat constituées, par le transfert à l'Etat de la propriété appartenant aux personnes physiques étrangères ou aux personnes morales.

Dans le cadre de la réforme agraire, l'État octroi à partir de 2005 des droits de propriété aux agriculteurs des coopératives (loi dite de la 'main levée'). Toutefois, la dissociation du droit de jouissance de celui de propriété entraîne la précarité des statuts Collectif et Guich, tandis que l'insécurité de la propriété privée limite les opportunités d'investissement. A côté de ces problèmes juridiques et managériaux, vient s'ajouter les conflits intertribaux et individuels, les mainmises intervenant sur les terres non délimitées, les occupations illégales et la spéculation foncière. Le domaine irrigué, plus spécifiquement, est confrontée aux problèmes liés aux restrictions grevant le droit de propriété des lots, au retard de la régularisation de la situation juridique du secteur, à l'endettement des coopératives, à la multiplicité des intervenants ministériels et au manque de coordination par manque d'harmonisation.

2.3. Réalisations en matière d'amélioration des structures foncières et proposition de solutions

Depuis son indépendance, les réalisations du Maroc dans le cadre du développement du système foncier peuvent être résumées dans les points suivants : (Bajeddi, 2019, Collion et al. & Bouderbala, 1999).

- Remembrement et immatriculation : opération facultative et coûteuse, qui se heurte au problème d'indivision. Dans le milieu rural, environ 10% de la superficie agricole utile a été concernée. Cette opération renforce la dimension de la propriété foncière et facilite ainsi l'échange des terres via le marché. La réforme agraire au Maroc a préconisé la redistribution des terres aux agriculteurs dans les périmètres irrigués comme solution intermédiaire ;
- Morcellement et privatisation ('Melkisation') des terres récupérées, estimées à 1 million d'hectare de terres les plus fertiles pour en créer des petites exploitations agricoles. La 'Melkisation' des statuts collectifs a été introduite dans le cadre de la réforme agraire afin de tendre vers un statut unique (Code des Droits Réels) ;
- Préservation des terres agricoles contre le morcellement dans les périmètres irrigués. Mise en place d'une législation à partir de 1969 dans les périmètres d'irrigation, et à partir de 1995 dans les périmètres de mise en valeur en Bour (PMVB). Ces deux périmètres couvrent environ 12,5% de la superficie agricole utile. C'est l'interdiction légale de morceler la terre en-dessous d'un seuil de viabilité à l'occasion des successions. Le projet de loi sur les Groupements Fonciers d'Indivisaires est une mesure ambitieuse pouvant favoriser les sorties d'indivision.
- Adoption d'un texte sur les baux ruraux qui renforcerait et consoliderait les droits de l'exploitant preneur. Elle donnerait la sécurité et la stabilité qui permettent l'investissement. Cette mesure permettrait également de développer le marché locatif agricole et favoriser la circulation des biens fonciers.

Parmi les mesures législatives prises dans le domaine du foncier agricole, on note la limitation du morcellement des propriétés agricoles, la privatisation des terres collectives situées dans les

périmètres d'irrigation au profit des ayants droit, la distribution des terres domaniales aux petits agriculteurs dans le cadre de la réforme agraire, le remembrement rural et l'interdiction de l'accès des étrangers au foncier agricole (Daoudi, 2011). Ces mesures et réformes sont entreprises sur deux principaux niveaux :

- **Sécuriser le droit de propriété, des transactions et de l'exploitation** : étendre l'immatriculation, améliorer le système d'établissement des actes traditionnels, généraliser le cadastre national, régulariser la situation juridique des terres (réforme agraire) et améliorer les conditions de location des terrains domaniaux.
- **Unifier les régimes fonciers** : poursuite de la privatisation des terres collectives et Guich ou envisager des formes alternatives de gestion (associations, coopératives, location), organisation des terres collectives de parcours et promotion du partenariat public-privé autour des terres gérées par les sociétés d'Etat (SODEA, SOGETA et SNDE).

Deux tentatives de réforme agraire ont été entreprises récemment par les autorités marocaines. La première tentative date de 1994 et propose d'imposer l'obligation d'immatriculation. La deuxième tentative était en 2006 sous forme de projets de lois relatifs au régime de conservation foncière au Maroc. L'objectif de cette réforme est de simplifier au maximum les procédures se rapportant au régime d'immatriculation actuellement en vigueur. En 2018, un nouveau projet de loi vise la levée des restrictions accompagnant la réforme agraire qu'a connu le Maroc depuis 1970 (dispositions du Dahir portant loi n°1-72-277) qui touchera 20805 agriculteurs bénéficiaires totalisant 150000 ha.

3. REVUE DE LITTERATURE

La terre par ses dimensions multiples constitue une composante primordiale au développement économique et social des nations. Elle se caractérise par de nombreux usages et présente un grand intérêt dans les domaines économiques, écologiques et socio-culturels. En économie, la terre est une ressource naturelle rare, considérée comme facteur de production, espace de récréation, actif pour épargner de la richesse ou bien une combinaison de ces éléments. Néanmoins, l'analyse économique de la terre ne se limitait pas uniquement au seul signal prix de marché ou implicite de la terre, mais intègre aussi les facteurs historiques, institutionnels et biophysiques. (Hubacek & Bergh, 2002)

La fragmentation des terres agricoles est l'une des contraintes majeures qui bloquent le développement d'une agriculture durable, à cause notamment des processus de redistribution de la terre, de l'expansion des activités économiques et de la croissance démographique. De plus, les politiques de la réforme agraire ont contribué considérablement à la fragmentation du foncier et à l'inefficacité des systèmes de production agricole. Certains auteurs ont lié cette fragmentation à la mauvaise organisation dans l'espace et à la mauvaise allocation des ressources, induisant ainsi des coûts de production élevés (King et Burton, 1982 & Sundqvist et Andersson, 2006).

La fragmentation spatiale des terres a été beaucoup plus étudiée en comparaison à la fragmentation légale. La plupart des études traitant de cette question se sont focalisées sur deux formes de fragmentation spatiale, en l'occurrence l'atomisation et le parcellement. L'atomisation est le processus conduisant à la diminution de la taille des parcelles à cause de la subdivision et la redistribution de la terre, tandis que le parcellement désigne des parcelles dispersées et détenues

par un seul opérateur. Aussi, la fragmentation peut se manifester quand plusieurs biens et services sont associés à un seul lot de terre agricole. Il en résulte ainsi un faisceau de droits sur un même bien. Dans ce cas, on parle beaucoup plus de fragmentation légale que spatiale. En effet, la fragmentation légale apparaisse lorsqu'il existe plusieurs droits de propriété séparés pour une même ressource. Parallèlement à ces fragmentations, (Pardini et al., 2010) a mis en exergue l'existence d'un autre type de fragmentation dit écologique ayant un effet négatif sur la biodiversité et la résilience des écosystèmes biologiques. Dans son étude, l'auteur a montré que le risque écologique est très élevé au-dessous d'un seuil de fragmentation. Il a conclu que des opportunités réelles pour relancer et améliorer la biodiversité au-dessus de ce seuil sont envisageables à travers un bon système managérial local.

Par ailleurs, la consolidation de la terre agricole s'opère moyennant l'allocation de la terre aux acteurs qui l'exploitent le mieux afin de bénéficier des avantages d'économie d'échelle. Ceci ne peut être atteint qu'à travers des institutions et des politiques efficaces de renforcement des capacités managériales et l'existence d'un marché foncier efficace (marché de vente et de location). Dans ce cas, le coût de réduction de la fragmentation est contrecarré par le bénéfice de la consolidation. Toutefois, la rigidité du marché et les coûts exorbitants de coordination peuvent conduire à l'émergence des problèmes d'action collective et limiter ainsi les efforts de consolidation.

Généralement, la fragmentation des communs augmente les coûts de transaction et peut induire une situation des 'anti-communs' qui affecte une ou plusieurs ressources. Cette fragmentation entraîne des coûts liés aux retards à cause des problèmes de coordination et réduit la rente de la ressource. L'exploitation des gisements de pétrole, par exemple, est entravée par la nécessité du consentement de plusieurs propriétaires des terres. La taille et la forme des parcelles accentuent cet effet (effet de fragmentation spatiale). Par conséquent, le coût d'extraction est très élevé (Leonard & Parker, 2016). Les 'anti-communs' agissent alors en bloquant l'usage des propriétés pour des fins d'investissement. L'analyse historique de l'exploitation de la terre met en exergue l'existence d'une multitude de régimes de propriété (fédérale, régionale, commune et privée), dans lesquels la propriété fragmentée et dispersée prévale certains usages de la terre (ressources naturelles et écologiques) et conduit à un niveau élevé d'externalité. A cause de la compétition entre plusieurs usages des terres agricoles, des problèmes liés aux 'anti-communs' spatiaux apparaissent lorsque le régime de propriété ne permet pas de trouver un usage efficace et adéquat à la qualité de la terre ou lorsque celle-ci est subdivisée en petits lots dont l'usage est inefficace (Akesbi et al., 2008). La situation des 'anti-communs' spatiaux se manifeste également dans la gestion des forêts. Par exemple, dans le cas de location des forêts pour l'extraction du bois, à cause de plusieurs restrictions la quantité optimale du bois n'a pas pu être produite, ou bien, les propriétaires n'arrivaient pas à bénéficier des biens et services liés aux forêts ayant un statut de propriété mixte, publique et privée. Ce qui constitue une perte aux communautés et aux propriétaires eux même sur le plan économique, écologique et social.

Les effets des 'anti-communs' peuvent aussi être observés dans la gestion des terres en propriété publique fragmentées, à cause du poids des barrières à l'usage économique des ressources naturelles qu'elles contiennent. Lorsque différentes structures du gouvernement régionales et nationales font des concessions de propriété aux profits de certaines personnes ou groupes privilégiés, il en résulte un chevauchement de plusieurs propriétés conduisant aux conflits entre les usagers. Les groupes les plus positionnés (ayant des pouvoirs politique et économique) bénéficient plus de la formalisation

de ces concessions par rapport aux groupes marginalisés. La capitalisation de ces droits de propriété procure à ces groupes un droit d'exclusion leur permettant d'accaparer la rente d'un semi-monopole (compétition monopolistique). C'est le phénomène de la recherche de rente par les groupes puissants. Mais le coût de ce phénomène ainsi que le coût d'opportunité sont supportés par toute la communauté (Loehr, 2011).

La solution optimale aux problèmes des 'anti-commons' ne peut pas être ainsi basée uniquement sur le rôle de l'Etat ou la privatisation (achat des propriétés fragmentées) mais trouve ses racines dans la restructuration des propriétés. Le régime de propriété commune semble être mieux placé pour trouver et développer des solutions optimales. Dans cette perspective, les solutions institutionnelles peuvent jouer un rôle important pour éviter de retourner à la situation de l'accès libre (commons) ou d'exclusion totale ('anti-commons') et rester entre trois situations : accès limité ↔ propriété privée ↔ exclusion limitée (Lopes et al., 2013). L'action collective constitue un cadre pouvant contribuer à surmonter les problèmes de consolidation consécutifs. Pour réussir une action collective, la propriété commune a l'avantage d'internaliser les externalités négatives à travers des règles permettant un accès limité (cas des commons) et une meilleure coordination dans le management des communs assurant une conformité des usagers et le respect des règles.

L'analyse des communs dans différents domaines montre que les incitations au sous-emploi (situation des 'anti-commons') l'emportent sur les incitations au suremploi (situation des 'commons'). En pratique, cela dépend entre autres du nombre des usagers et des normes sociales pour la coopération, mais le résultat le plus probable est le sous-emploi. Toutefois, si les usagers peuvent communiquer entre eux, le problème des 'anti-commons' devient celui d'une action collective, similaire à celui de la situation des 'commons'. De ce fait, la tragédie dans les deux sens ('commons' et 'anti-commons') apparaît à cause des comportements stratégiques et des coûts de transaction lorsque les normes, les règles et les réglementations ne fonctionnent pas correctement (Chang, 2012).

Dans ce contexte, à cause des coûts et des retards, la consolidation de la terre est difficile à réaliser même dans le cas du recours au principe de l'intérêt général (expropriation avec récompense) parce que ce principe est moins efficient en comparaison avec la compétition (propriété privée). Les acheteurs ont fréquemment tendance à bloquer (pour offrir un bas prix par rapport au prix optimum mais avec un coût supplémentaire) en comparaison avec les vendeurs. Le gain via le recours à l'intérêt général est contrarié par les coûts liés aux différents litiges. Par conséquent, l'effet de la tragédie des 'anti-commons' est reflété par le niveau bas des prix à cause du blocage stratégique des acheteurs (droits d'exclusion) (Winn & McCarter, 2014).

Les problèmes liés à la mobilisation de la propriété de la terre au profit du développement durable se montrent plus faciles à surmonter, en terme de management, dans le cas du régime des 'commons' par rapport au régime des 'anti-commons'. Les solutions aux 'anti-commons' basée sur la régulation et le marché ont montré leur défaillance à cause de la bureaucratie et de la négligence du système de propriété développé par les communautés. Alternativement, une autre solution peut être envisagée à travers les négociations individuelles commerciales (de marché) focalisées sur la coopération et le consensus. L'efficacité de cette solution via la coopération se fonde sur deux principaux éléments : la confiance et la réciprocité. La confiance est considérée par des économistes l'élément le plus valorisant dans les relations transactionnelles. Elle dépend du niveau de certitude, de sécurité et de

contrôle entre les participants. En théorie économique, la confiance se définit en terme de conviction et de foi développées durant les négociations systématiques et répétitifs entre les acteurs (ou joueurs en théorie des jeux) pour contribuer par leurs parts aux biens communs (Dixon, 2007). Comme les communs semblent être la source des 'anti-communs' par la nécessité d'un accord unanime, ils peuvent être aussi le mécanisme le mieux approprié pour résoudre les problèmes des 'anti-communs'.

Par ailleurs, les effets de la situation des 'anti-communs' devraient être considérés de manière sérieuse dans le cas de la combinaison de la privatisation excessive et la fragmentation des droits de propriété. Dans le domaine de la biotechnologie, par exemple, les acteurs privés confrontés aux problèmes des 'anti-communs' développent des solutions collectives bénéfiques et des mutualisations pour promouvoir les domaines de la recherche, de la music, de l'aviation, des médias et des télécommunications. C'est le principe de 'pooling' ou agrégation, appliqué aux communs. Toutefois, parmi les contraintes qui limitent la formation des 'pools' de propriété intellectuelle, on peut citer la présence des coûts de transaction associés à l'unification des droits, l'hétérogénéité des intérêts des ayants droits et le biais cognitif ne permettant pas aux ayants droits de valoriser leurs droits au juste prix (Contreras, 2018).

Dans le cas des communs où les gouvernements détiennent la ressource et distribue des droits d'exploitation, si ces gouvernements ne peuvent pas appliquer, imposer et contrôler ces droits et règlements, la ressource tendrait vers une situation des 'anti-communs'. L'existence de plusieurs régulations et d'une multitude d'agences et d'entités étatiques créent une situation des 'anti-communs' dite de régulation où les agences détiennent le pouvoir de refuser d'approuver les projets (phénomène du 'rent seeking'). Ainsi, le prix d'usage de la ressource sera élevé lorsque le nombre des droits d'exclusion est élevé (à cause notamment des bureaucrates, groupes à intérêt lobbyiste, politiciens locaux). Les risques de défaillance de la coordination peuvent alors prévenir les ayants droits de résoudre collectivement les problèmes des communs (Leonard & Parker, 2018).

4. FRAGMENTATION DU FONCIER ET DROITS DE PROPRIETE

L'évolution des structures foncières au Maroc est marquée par la formation de trois types de droits de propriété : les droits de propriété privée, les droits de propriété collective et les droits de propriété publique. 67 % des propriétés agricoles (1,5 millions d'exploitations agricoles) possèdent moins de cinq hectares et occupent 24 % de la surface agricole utile (8,73 millions d'hectares). Chaque propriété compte en moyenne 6,4 parcelles dispersées et chacune couvrant à peine 0,92 ha (RGA 1996). La propriété privée est dominante avec une proportion de 75,8 % de la SAU. Cet état de fragmentation dans les propriétés agricoles est le résultat de deux facteurs : La vente des terres récupérées du colon et le partage entre héritiers suite au régime de succession. Toutefois, la grande majorité des propriétés agricoles restent dépourvues d'un titre foncier garantissant leur sécurité juridique, à cause de l'insuffisance de l'immatriculation.

Ce système foncier agricole demeure, depuis l'indépendance du Maroc, la contrainte majeure aux programmes de modernisation et de développement du secteur agricole et à la relance des investissements privés. Le foncier agricole, caractérisé par la précarité des propriétés agricoles à

cause de la prédominance des petites-exploitations éclatées en plusieurs micro-parcelles, se heurte aux problèmes d'indivision et d'absence des titres de propriété garantissant la sécurité de l'investissement, l'accès aux crédits et la stabilité de l'activité (Akesbi, 2006). L'impact des politiques agricoles sur le système foncier est l'émergence d'une forte concentration bipolaire des propriétés agricoles. D'abord, les grandes propriétés (ayant plus de 50 ha en Bour et de 20 ha en irrigué) représentant moins de 2% du total des propriétés, mais couvrant 22% de la SAU (et 31% des terres irriguées), ensuite les micropropriétés (n'ayant pas le seuil de viabilité économique : moins de 3 ha en Bour et d'un ha en irrigué) qui représentent 41% des propriétés agricoles mais disposant d'à peine 5% de la SAU. Entre ces deux pôles, on retrouve 55 % des propriétés détenant entre 3 et 50 ha en Bour et de 1 à 20 ha en irrigué. Ces choix politiques ont engendré des coûts privés et sociaux endurés par toute la société.

Le système de propriétés foncières marocain s'est constitué au travers d'un long processus historique où l'Etat 'Makhzen' précolonial et par la suite les autorités coloniales et enfin l'Etat d'après l'indépendance, ont joué un rôle primordial. Au cœur de ce système se manifeste un processus de concession des terres récupérées, qui relèvent des statuts collectif et tribal, au domaine public, puis in fine, à des propriétaires terriens privés (Mahdi, 2014).

4.1. Période de colonisation et accaparement des terres collectives

À l'aube de l'Islam, le régime foncier dominant était caractérisé par le démembrement de la propriété foncière entre propriété éminente appartenant à la communauté musulmane (Oumma ou Etat) et droits d'usufruit (Intifaa ou Tassarouf) aux occupants qui étaient à l'origine des tribus. La propriété privée 'Melk' très limitée, n'est apparue qu'après achats par les arabes, héritages et conversion des terres. Au moment de l'arrivée des autorités coloniales, il existait trois types de propriété : la propriété privée (terres Melk), la propriété 'Kharaj' appartenant aux non musulmans qui va être à l'origine des terres collectives (Jmaa) et la propriété de l'Etat constituée par les terres sans maître, en déshérence, ou confisquées. C'est sur cette dernière que furent découpés les domaines personnels concédés par 'Iqtaa' à des notables (Chorfas) ou à des fondations religieuses (Guich). Durant cette période précoloniale, la terre était considérée comme un bien commun et le droit de son usage est confié à ses occupants. La propriété dans ce cadre est régie par la coutume ou le précepte religieux. Dans le but de protéger les terres collectives marocaines du risque d'expropriation et de privatisation via le marché, les autorités coloniales ont mis ces terres sous le contrôle politique tout en permettant le transfert d'une partie des terres aux colons. La législation coloniale a donc opté pour une solution pluraliste : Octroyer aux collectivités rurales (Jmaâ) une pleine propriété mais qui est exercée sous la tutelle de l'Etat. Par conséquent, le régime foncier marocain comprenait à la fois le domaine de l'Etat, la propriété privée, les terres Habous et enfin les terres collectives. L'Etat colonial a permis l'installation permanente des colons sur les terres collectives et a encouragé les achats privés sur les terres 'Melk' par l'octroi de larges crédits. Il a aussi introduit la distinction entre le domaine public (les trop vastes collectivités rurales) et le domaine privé de l'Etat (les petites Jmaâ des terres collectives).

Dans le souci de sécuriser la propriété individuelle, le colon a introduit aussi l'immatriculation comme procédure nouvelle d'enregistrement de la propriété foncière. Les terres collectives sont

ainsi appropriées par des colons, des notables (Chorfas) et des grands Caïds sous la forme d'une 'Melkisation'. C'est ainsi que la propriété 'Melk' privée progressait aux dépens des possesseurs collectifs avec émergence d'une bourgeoisie foncière capitaliste tout en fragilisant les petits propriétaires indépendants. Les conséquences de cette transformation du système foncier sous le protectorat étaient accentuées quand les terres collectives étaient reprises par des acheteurs marocains privés après l'indépendance du Maroc. Ces nouveaux propriétaires fonciers marocains ont été les principaux bénéficiaires des transformations agraires du protectorat (Bouderbala, 1999).

4.2. La période de la réforme agraire et récupération des terres de colonisation

La réforme agraire au Maroc remontait aux années 1944 par l'expérience de modernisation du paysannat qui fut remplacée ensuite par les Centres de Travaux (CT), dont les fonctions étaient des prestations de services agricoles. Le début de cette réforme était marqué en 1956 par des transactions libres des terres puis venait le dahir de 1963 pour fixer les conditions de récupération par l'État marocain des terres de la colonisation. Ce n'est qu'à partir de 1966 que l'Etat commençait à vendre les terres du Domaine Privé de l'Etat (DPE) à des propriétaires privés choisis par les autorités locales. Aussi, le code des investissements de 1969 permettait le transfert aux exploitants privés des terres de statut Habous et Collectif, notamment dans les périmètres irrigués. La dépossession des communautés rurales de leurs terres collectives est allée donc de pair avec une progression spectaculaire de la propriété 'Melk' (Bessaoud, 2016).

Les terres coloniales ont été ainsi transférées au domaine de l'Etat sans se préoccuper de l'origine de ces propriétés ni remise en cause du régime foncier imposé par le pouvoir colonial. Ces terres ont subi un processus de morcellement et de privatisation (Melkisation). En effet, le Maroc a distribué plus d'un million d'hectare de terres les plus fertiles pour en créer des petites exploitations agricoles avec des coûts très élevés mais sans résultats significatifs (Bajeddi, 2019).

À l'issue de cette étape, les terres distribuées représentent un total de 324 337 ha pour 23565 attributaires (15 ha/attributaire) qui se sont organisés dans 685 coopératives de la réforme agraire dont les trois quarts sont des coopératives de services. Environ 305000 ha (DPE) ont été donnés en gestion à des organismes publics (SOGETA et SODEA) créés en 1972-1973. La gestion du reste des terres récupérées (125 000 ha) reste jusqu'en 2004 sous la responsabilité de ces organismes publics dont 87000 ha ont été cédés au privé dans le cadre de contrats de location de longue durée. Les terres de colonisation vendues à des propriétaires marocains ont atteint environ 600 000 ha, soit 60 % du total des terres récupérées, cette importante partie semble avoir échappé au contrôle juridique de l'Etat par vente à des acheteurs privés marocains (Bouderbala, 1974). Les intérêts de la grande propriété foncière marocaine ont été préservés et les résultats de la réforme agraire n'ont pas corrigé les structures agraires héritées de la colonisation comme le montrent les résultats du recensement agricole général de 1974.

Le caractère imposé et bureaucratique des politiques engagées, des modes d'attribution et de gestion centralisés et autoritaires des entreprises coopératives ou des fermes d'État, l'incapacité des unités coopératives à mener une économie rationnelle rentable et bénéfique pour leurs adhérents, les mauvaises performances économiques réalisées, ... etc., sont autant de raisons d'échec de la réforme agraire, en plus des pressions exercées par les institutions de financement. Les élites sociales (chefs

de tribus, notables locaux, bourgeoisie foncière), opposées vigoureusement à la réforme agraire, gagnaient en influence et avaient accès aux moyens modernes fournis par l'État en matière d'affectation foncière. Lazarev a souligné que la transformation de la 'Raqaaba' en 'Melk' est le procédé par lequel des personnalités influentes constituaient des terres 'Makhzen', dont elles avaient la jouissance, en 'Moulkia' (Lazarev, 2012). L'accroissement des besoins alimentaires des populations, ainsi que les difficultés financières croissantes rencontrées par l'Etat, ont poussé le Maroc à abandonner tout projet de réforme agraire en adoptant un plan d'ajustement structurel agricole qui impose une vision libérale dans la définition des politiques agraires (Mahdi, 2014).

4.3. La période de privatisation du foncier agricole et concession du DPE

L'installation des populations rurales sur les terres collectives de parcours et sur le domaine forestier a entraîné l'appropriation abusive du foncier ayant concerné une superficie d'environ 1,5 millions d'ha depuis les années 1980s, soit 21% de la superficie agricole (Bajeddi, 2019). L'accaparement des terres de la colonisation suite au phénomène de 'Melkisation' (privatisation) des terres collectives et les concessions du domaine de l'Etat en plus des tentatives d'identification de terrains collectifs à vocation agricole, sont les faits saillants d'un processus historique du renforcement de la bourgeoisie foncière, qu'actuellement viennent renforcer des groupes financiers internationaux (Mahdi, 2014). L'évolution des effectifs des exploitations entre les deux recensements agricoles montre déjà un quasi triplement du nombre des très grandes exploitations et une division par trois des effectifs des paysans sans terre (Errahj, 2017).

Les terres collectives étaient assujetties à une forte compétition d'appropriation, d'accaparement ou de revendications qui révèlent différents mécanismes utilisés par les ayants droit et par l'Etat, pour détourner le caractère inaliénable des terres tribales et la transformation des droits d'usage en droits de propriété. Les terres de certaines collectivités ethniques expropriées sont ensuite revendues à des acquéreurs privés ou à des sociétés immobilières.

A partir des années 2000, l'Etat marocain a décidé de reconduire le programme de concession du domaine foncier de l'Etat à des promoteurs privés dans le cadre d'un partenariat public-privé. C'est une continuité du processus de privatisation du foncier agricole dans lequel s'est engagé le Maroc après son indépendance. Le Plan Maroc Vert (PMV), adoptée en 2008 a permis de renforcer ce processus en mettant à la disposition des acteurs privés nationaux et étrangers des terres pour développer des projets agricoles (575 projets agricoles). Le programme de concession des terres agricoles domaniales a porté sur 120 000 ha moyennant un partenariat public-privé SODEA-SOGETA, par voie de location de longue durée variant de 17 à 40 ans. Cette concession du domaine public a profité aux gros propriétaires marocains et aux grands groupes étrangers. Deux moyens ont été utilisés par l'Etat pour permettre aux investisseurs privés d'acquérir des nouvelles terres agricoles. Le premier s'appuie sur l'identification des terres collectives susceptibles d'être transformées en terres agricoles et le deuxième via un programme d'agrégation des petits agriculteurs autour d'un gros agriculteur agro-industriel, agrégateur (Akesbi, 2012). Toutefois, des contradictions et conflits importants se sont créés entre les droits fonciers reconnus juridiquement et les usages réels de terres aux statuts multiples et souvent mal clarifiés. Ce qui révèle un manque de volonté réelle d'assainir cette situation incompatible avec le développement agricole.

Les deux sociétés d'Etat, la SODEA et la SOGETA, détiennent environ 124 000 ha parmi les terres de la colonisation récupérées par l'Etat en 1972. A partir de 2003, environ 27 % devaient être cédés aux investisseurs privés, marocains et étrangers, en location de longue durée, 5,6 % affectés aux jeunes lauréats des instituts et écoles de formation agronomique et vétérinaire et enfin 5 % constitués de terres urbaines et périurbaines, devaient être vendus à des opérateurs dans le secteur de l'immobilier pour promouvoir l'habitat social, le tourisme et des zones d'activités économiques. Du reste, c'est le produit de ces ventes qui était destiné d'une part à assainir la situation financière des deux sociétés (Agri.Med, 2005).

5. MANAGEMENT DU SYSTEME FONCIER AU MAROC

Les terres collectives (20,4%) sont gérées par les communautés d'usagers tandis que les terres du domaine privé de l'Etat, ils sont gérées par l'Etat. L'effort déployé par l'Etat pour sécuriser la propriété foncière n'a permis d'immatriculer que 14,4% de la SAU (HCP, 2018).

La gestion de la terre a soulevé depuis longtemps des problèmes limitant le développement agricole au Maroc. Les autorités marocaines n'ont pas instauré une vraie politique foncière pour faire face à ses problèmes, cependant ils se sont contentés à certaines mesures et réglementations pour répondre aux objectifs des politiques agricoles en vigueur sans développer une vision claire d'une stratégie foncière.

L'accès à la terre a été facilité par les Dahir de 1913, 1915 et 1924. Cependant, après son indépendance, l'Etat marocain a procédé à la récupération des terres du colon via un processus de marocanisation et la protection des terres collectives. Le système de gestion foncière a été fortement impacté par la politique agricole nationale qui est passée par trois principales phases : phase d'intervention de l'Etat (gestion centralisée), phase de désengagement de l'Etat et programme d'ajustement structurel (gestion décentralisée progressive) et phase de libéralisme et de privatisation des terres agricoles (Amichi, 2019).

5.1. Phase d'intervention de l'Etat

Cette phase a commencé par la reprise des terres de colonisation (Dahir 1963) suivi par le transfert à l'Etat des terres des étrangers (Dahir 1973), c'est la loi sur la marocanisation. L'Etat a également étendu son emprise sur les terres Habous et Collectives. Durant cette phase, la majorité des transactions des terres entre les marocains et les colons privés a été entreprise à partir de 1960, les achats des terres de colonisation par des nationaux se sont ainsi multipliés (Décret de 1959, Dahir de 1963 et plan quinquennal 1960-1964). Une partie des terres ainsi récupérées par l'Etat a fait l'objet de redistribution durant cette période, plus de la moitié sera transférée en toute illégalité à des personnes privées marocaines constituées par une bourgeoisie commerçante et administrative (Akesbi et al., 2008 & Akesbi, 2006). Certaines de ces concessions étaient un moyen de gouvernance et de loyautés utilisé par les autorités marocaines. Une partie des terres sous le contrôle de l'Etat est allouée aux coopératives et l'autre gérée par les sociétés d'Etat.

Dans le cadre de la réforme agraire, l'Etat marocain a mis en place des mesures de contrôle du transfert des immeubles et d'interdiction de l'acquisition des terres agricole par des étrangers et des sociétés d'actions (Dahirs 1963 et 1975). Par le biais du code des investissements de 1969, les pouvoirs publics ont rendu aux tribus les terres expropriées et ont donné en 'Melk' les terres domaniales et collectives situées dans le périmètre irrigué dans un objectif de mise en valeur agricole, appuyé par une politique des barrages et la création des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, ORMVA. Dans ce cadre, un processus de 'Melkisation' des terres collectives au profit des coopératives, situées dans les périmètres irrigués a été mené par l'Etat dans le but de pouvoir rentabiliser les investissements de l'Etat dans ces périmètres. Parmi les conditions et exigences dictées par le code des investissements agricoles dans ce sens : la limitation du morcellement, l'immatriculation, le remembrement, les restrictions sur l'attribution des terres, la récupération des terres des Habous et la loi sur les baux des terres agricoles ainsi que l'encouragement de l'achat des terres par les marocains. La plupart de ces dispositions ayant un caractère structurel sont demeurées inappliquées, ce qui revenait quasiment à réduire le code des investissements agricoles à sa seule dimension de pourvoyeur de subventions et d'aides publiques de toute sorte (Akesbi, 2006).

Le mode de gestion des terres dans les périmètres irrigués était soit collectif exercé par les coopératives ou à tour de rôle entre les attributaires, soit par gérance ou location. Cependant, les terres du domaine public de l'Etat sont confiées à des sociétés étatiques ou privées sous la forme de concession ou de jouissance perpétuelle.

5.2. Phase de désengagement de l'Etat

Face aux difficultés économiques et suite aux restrictions du programme d'ajustement structurel, le Maroc a entamé une phase de gestion décentralisée progressive dans une optique de transition vers une économie de marché. Ainsi, l'Etat a poursuivi la mise en œuvre de sa politique de distribution des terres domaniales aux agriculteurs dans le cadre de la réforme agraire et a commencé à abandonner les formes de production collective par les sociétés étatiques (SOGETA, SODEA et SNDA) et à s'engager dans un processus d'individualisation des droits d'usage. A cet effet, les pouvoirs publics sont engagés dans la dissolution et la privatisation des grandes fermes étatiques et coopératives du domaine public de l'Etat avec l'implication des usagers dès le début de 1990, dans la gestion des terres (création en 1990 des Associations des Usagers de l'Eau Agricole (AUEA) dans les périmètres irrigués). Toutefois, les difficultés financières ont poussé les coopératives à adopter le mode de faire valoir indirect.

Pour encourager les investissements agricoles, les autorités marocaines ont procédé à lever les entraves juridiques à la mobilité et à l'accès au foncier, en plus de la promotion de l'agriculture de groupe en tant que voie de contournement des contraintes liées à l'indivision tout en incitant l'adoption de la gestion sociétaire. Ainsi, l'Etat libère les attributaires des lots de la réforme agraire de multiples contraintes qui pèsent sur eux, dispense d'autorisation la location des terres agricoles à des étrangers, prévoit la possibilité de privatiser les terres appartenant à l'État, simplifie les procédures de remembrement et d'immatriculation foncière (Akesbi, 2006).

5.3. Phase de libéralisme et de privatisation des terres agricoles

Afin de consolider les réformes précédentes, l'Etat s'est engagé à partir de 2000 dans un programme de soutien à l'agriculture et de changement en matière de gestion du foncier dans un objectif de promotion des investissements. En 2005, grâce à la loi de 'main levée' la privatisation du DPE a été poursuivie via la levée des obligations et la régularisation de la situation des exploitants des terres de la réforme agraire ainsi que la 'Melkisation' des terres collectives à leurs ayants-droit. Mais, ces mesures ont contribué au transfert de la propriété des terres nouvellement acquises sous les mains des investisseurs immobiliers dans la périphérie des grandes villes. La libéralisation du foncier marocain a été appuyé par des instances internationales en l'occurrence la banque mondiale et le fond monétaire international en recommandant la concession des terres du DPE et la privatisation des terres collectives. C'est ainsi que l'Etat s'est engagée dans un programme de partenariat public-privé sur les terres gérées par les sociétés d'Etat (SOGETA et SODEA).

A partir de 2008, la nouvelle politique agricole du Plan Maroc Vert a aussi soutenu la poursuite de la privatisation des terres collectives et la mise en place du programme d'agrégation des petits agriculteurs autour d'un agrégateur pour libérer plus de foncier au profit des gros investisseurs agrégateurs afin d'encourager plus d'investissement (pilier I du PMV). Ces mesures ont accentué la concentration des ressources productives dans la main d'une minorité capitaliste, incitée par la recherche de la rente. Dans certaines régions, les collectivités sont confrontées aux problèmes d'accaparement interne des terres collectives par certains ayants-droit (Kadiri et Er-rayhany, 2019). La réforme agraire n'a pas permis une véritable évolution des structures foncières, chose ayant maintenu la prédominance de la micropropriété, l'hétérogénéité et la précarité dans le management du foncier. Un grand nombre d'intervenants (9 structures publiques) et d'institutions se partagent, et souvent se superposent, la gestion du foncier au Maroc. Les décisions relatives à la gestion du foncier se trouvent ainsi dispersées et se heurtent à des difficultés liées au manque de cohérence et de synergie (Collion et al., 2007, Akesbi et al., 2007 & CESE, 2018). L'immatriculation a enregistré une faible progression et n'a intéressé qu'une infime partie des terres agricoles du fait qu'elle est individuelle et volontaire et la procédure est lente et coûteuse. Les difficultés de sortie de l'indivision sont souvent à l'origine de multiples complications lors des successions, et encore plus au moment des transactions sur le foncier, ce qui explique pourquoi le marché foncier demeure marqué par une extrême rigidité. En absence de réformes conséquentes, les structures foncières et les régimes juridiques des terres, si atomisés et parcellisés, constituent une vulnérabilité cruciale et une contrainte majeure pour tout projet de développement agricole (Akesbi et al., 2008).

L'exemple de la privatisation de la gestion des terres du DPE montre les défaillances managériales du foncier lorsqu'on observe une résistance soutenue des exploitants marocains ayant déploré n'avoir pas été associés dans le processus de privatisation. Les industriels agroalimentaires ont même appelé le gouvernement à permettre la vente directe des terres à des acquéreurs privés, car cela se fait dans d'autres secteurs de l'économie, notamment ceux de l'industrie ou du tourisme. Sans parler du différend entre le Ministère de l'agriculture et le Ministère des finances quant aux critères de sélection des soumissionnaires (Agri.Med, 2005).

6. DISCUSSION

La configuration actuelle des statuts juridiques des terres agricoles et son état de fragmentation sont la conséquence de plusieurs facteurs liés au système managérial du foncier durant les périodes coloniales et postcoloniales, en particulier d'après l'indépendance du Maroc. Les terres collectives ont subi une succession de fragmentation à cause des appropriations et des concessions par les autorités compétentes, tandis que les terres en propriété privée ont été fragmentées à cause des subdivisions successorales par les héritiers ou par voie de ventes directes. L'indivision, ou copropriété, est une caractéristique pesant sur les terres agricoles en propriété privée, dans laquelle chaque copropriétaire a une quote-part qui s'exprime par une fraction de la propriété indivise. L'indivision a pourtant joué deux rôles contradictoires : c'est un moyen d'éviter le morcellement des terres agricoles mais en contrepartie il entrave les transactions formelles à cause de la nécessité de l'accord unanime des copropriétaires. Selon le recensement général de l'agriculture de 1996, environ 70 % des exploitations ont moins de 5 ha, chaque exploitation se compose en moyenne de six parcelles et 45 % des exploitations sont dans l'indivision. Parmi les contraintes à la résolution de l'indivision, figure également le coût exorbitant et la lenteur de la procédure de partage. La location des terres, souvent de courtes durées, n'incite pas à la promotion de l'investissement.

Le processus de fragmentation et de morcellement des terres conjugué au problème d'indivision, renvoie vers les problèmes liés aux 'anti-commons'. Des ayants droits ayant le pouvoir d'infliger le processus managérial, finissent par bloquer l'utilisation efficiente du foncier agricole en limitant ainsi de nouvelles opportunités d'investissement. Le maintien de l'état inapproprié des statuts fonciers, atomisés et parcellisés, et le faible taux des terres immatriculées en plus du marché foncier rigide et des prix trop élevés sont les conséquences de la situation des 'anti-commons'. La privatisation excessive des terres collectives a entraîné leur sous-utilisation à cause des droits d'exclusion exercés par les ayants droits.

Pour faire face aux contraintes d'accès au foncier agricole, les autorités compétentes ont envisagé, dans le cadre du PMV, une solution fondée sur le principe d'agrégation. C'est une approche qui intègre des petits exploitants autour des grands exploitants agroalimentaires en mobilisant des subventions de l'Etat. L'organisation autour du modèle d'agrégation a été perçue comme un moyen de contourner la contrainte foncière pour les grands exploitants sans avoir à en supporter les coûts de transaction (Akesbi, 2014). L'exemple du projet d'agrégation dans la province de Séfrou illustre les problèmes relatifs à la gestion du foncier agricole (Hdidi et al., 2015). Les agriculteurs se sont organisés en association et l'agrégateur leur assure les intrants nécessaires contre la livraison de la production en céréales. Toutefois, ce projet a été entravé par la faible volonté des adhérents à s'organiser dans une action collective, leur dépendance vis-à-vis de l'agrégateur, manque de coordination et faible pouvoir de négociation de l'association avec les acteurs extérieurs.

En outre, le modèle d'agrégation est une forme d'organisation et un mode de synergie regroupant des agriculteurs nécessitant un système de management efficient pour une meilleure utilisation du foncier agricole et une promotion des investissements à travers le développement du marché foncier (Akesbi, 2012). L'insuffisance des terres mises en concession par l'Etat, a poussé le Ministère de l'Agriculture à introduire le modèle d'agrégation afin de résoudre le problème de fragmentation du

foncier, puisque l'élément principal à agréger est la terre, à cause notamment de l'absence d'un véritable marché, favorisant la mobilité de ce facteur de production primordial.

L'échec des mesures de la réforme agraire à améliorer les statuts et les structures foncières et à promouvoir le développement de l'agriculture a encouragé le choix de la solution organisationnelle moyennant l'expérience d'agrégation dont la finalité est de permettre l'organisation et la réglementation du concept d'agriculture contractuelle au Maroc. Pour les grands acteurs, agrégateurs, ce modèle d'agrégation leur permettrait d'élargir leur assise foncière. Grâce aux petits et moyens agriculteurs, ces acteurs peuvent sans investissements lourds et risqués dans l'achat de terres, accroître leurs moyens de production et leur potentiel de développement (forme indirecte de concentration foncière). Cependant l'organisation professionnelle ne pourrait pas à elle seule mobiliser les 700000 ha (ou 300000 ha) sur 10 années ambitionné par le PMV.

Les problèmes fonciers au Maroc persistent toujours et constituent une contrainte fondamentale même si on avait pensé pouvoir les contourner avec le développement des modèles d'agrégation. Ces modèles ne sont pas à généraliser ou à dupliquer automatiquement dans d'autres régions du Maroc. Leur succès dépend étroitement des spécificités sociales, économiques et culturelles de chaque région et des comportements des agriculteurs et de leur capacité managériale et de coopération.

Les défaillances du modèle d'agrégation ont suscité chez les agriculteurs une grande méfiance en raison de la mauvaise organisation, la suspicion mutuelle entre agrégateurs et agrégés, l'abus de pouvoir de la part de l'agrégateur, l'absence de mécanismes d'arbitrage et plus particulièrement l'absence de confiance. Celle-ci se construit sur des relations clairement définies et des contrats équilibrés et précisant équitablement les droits et devoirs de chaque partie (Akesbi, 2012).

7. CONCLUSIONS

Les investissements privés en agriculture sont limités par la faible disponibilité des terres agricoles. La structure du foncier, le droit foncier et la politique de la réforme agraire n'ont pas contribué à la valorisation des terres agricoles. Tandis que la privatisation des terres collectives et domaniales et l'absence de fiscalité ont contribué à l'évolution du marché foncier et l'augmentation des prix mais à caractère spéculatif. Cependant, les statuts des terres agricoles et le problème d'indivision ont réduit les transactions foncières et les mesures contraignantes de la réforme agraire ont bloqué le développement d'une offre suffisante. Dans ce contexte, le développement d'un marché locatif de la terre aurait pu atténuer les méfaits économiques et sociaux de la forte inégalité dans la distribution des terres.

Les droits de propriété sont fragilisés par l'insuffisance du taux d'immatriculation, surtout le statut de la propriété privée 'melk' caractérisé par une forte fragmentation à cause principalement du régime des successions et par l'indivision limitant ainsi le développement du marché foncier. La propriété collective souffre, au contraire, de la mauvaise gestion et des problèmes d'accaparement des terres de parcours et forestières.

La formation de la propriété foncière a été marquée par trois principales périodes ayant profondément changé le système foncier au Maroc : La période de colonisation, la période de la réforme agraire et la période de privatisation. Cette évolution de la propriété foncière se distingue par le phénomène de fragmentation de la propriété. Le régime de concession se trouve à l'origine de

l'apparition du capitalisme agraire dans un environnement caractérisé par des prohibitions traditionnelles à l'appropriation foncière durables (propriété privée). Les grandes exploitations sont ainsi fortement morcelées de sorte à ce qu'il a été recensé entre 1963 et 1971 trois acheteurs par vendeur et 25% des acheteurs ont acquis des lots de moins de 5 ha. L'installation du capitalisme national s'est donc accompagnée d'une régression dans l'espace de l'ex-secteur capitaliste colonial et du renforcement d'une classe de moyens propriétaires. La diversité historique des statuts juridiques du foncier et la multitude des institutions impliquées dans sa gestion ainsi que la dualité du mode de sécurité foncière ont profondément affecté le développement du système foncier au Maroc et son rôle dans la promotion des investissements agricoles.

8. RECONNAISSANCE

Les auteurs expriment leurs remerciements à tous les organismes ayant contribué dans le montage et les discussions autour de cette étude.

9. FINANCEMENT

Aucun financement

10. REFERENCES

- Agri.Med (2005). Agriculture, pêche, alimentation et développement rural durable dans la région méditerranéenne. Rapport annuel, CIHEAM.
- Akesbi, N (2006). Évolution et perspectives de l'agriculture marocaine.
- Akesbi, N. ; Benatya, D. & El Aoufi, N (2007). Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural : Phase I. RuralStruc Maroc.
- Akesbi, N. ; Benatya, D. & El Aoufi, N (2008). L'agriculture marocaine à l'épreuve de la libéralisation. Economie critique
- Akesbi, N (2011). La nouvelle stratégie agricole du Maroc annonce-t-elle l'insécurité alimentaire du pays ? Confluences méditerranée, Volume 3 (Numéro 78), pp.93-105.
- Akesbi, N (2012). Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine : Le «Plan Maroc Vert». New Medit, Numéro 2.
- Akesbi, N (2014). Le Maghreb face aux nouveaux enjeux mondiaux : Les investissements verts dans l'agriculture au Maroc. Programme Moyen-Orient/Maghreb, ifri.
- Amichi, H (2019). Les politiques foncières et hydrauliques au Maghreb à l'épreuve des réalités de terrain : Quels cadres légaux pour accompagner les pratiques locales ? COSTEA.
- Bajeddi, M (2019). Développement agricole et régimes fonciers au Maroc. Working paper.
- Bessaoud, O (2016). Les réformes agraires postcoloniales au Maghreb : un processus inachevé. Revue d'histoire moderne et contemporaine. Volume 4 (Numéro 63-4/4 bis), pp.115-137.
- Bouderbala N., 1974. " Aspects du problème agraire au Maroc ". In Bulletin économique et social du Maroc, Numéro 123-124-125.
- Bouderbala, N. (1999). Les systèmes de propriété foncière au Maghreb. Le cas du Maroc. In Cahiers Options Méditerranéennes (Edition N° 36), Politiques foncières et aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb (pp.47-66). Montpellier, CIHEAM.

- Chang, Y (2012). Tenancy In “Anticommons”? A Theoretical and Empirical Analysis of Co-Ownership. *Journal of Legal Analysis*, Volume 4 (Numéro 2), pp.515-553.
- CESE, (2018). Foncier, facteur stratégique pour un développement durable et inclusif, garantissant équité et cohésion sociale. Note de cadrage, Commission des Affaires Economiques et des Projets Stratégiques, Conseil Economique Social et Environnemental.
- Contreras, J (2018). The anticommons at 20 : Concerns for research continue. *Science*, Volume 361 (Numéro 6400), pp.335-337.
- Collion, M. H. ; Saadani, Y. & Benhassine, N (2007). Héritage et structures foncières au Maroc : Les contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc. Volume I.
- Daoudi, A (2011). La régulation foncière au Maroc. In *Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches* (Edition N° 66), Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée (pp.63-72). Montpellier, CIHEAM.
- Dixon, K (2007). Working with mixed commons/anticommons property : Mobilizing customary land in Papua New Guinea, the Melanesian way. *Harvard Environmental Law Review*, Volume 31, pp. 219-277.
- Errahj, M (2017). L'agriculture familiale à petite échelle au Proche-Orient et Afrique du nord : Maroc. Rabat, FAO, CIHEAM-IAMM and CIRAD.
- HCP (2007). Agriculture 2030 : quels avenir pour le Maroc ? in *Prospective Maroc 2030*.
- HCP (2018). *Annuaire statistique du Maroc*.
- Hdidi, K. ; Faysse, N. ; Abdellaoui, E. & Sebgui, M (2015). Mise en œuvre et premiers effets d'un projet d'agrégation céréalière dans la région de Bni Saden : Province de Sefrou. Numéro 3, *Alternatives Rurales*.
- Hubacek, K. & Bergh, J (2002). The Role of Land in Economic Theory. Interim report, IR-02-037. Austria, IIASA
- Kadiri Z. & Er-rayhany H (2019). La politique foncière de privatisation des terres collectives à l'épreuve des réalités d'appropriation et des conflits. *Alternatives Rurales*, Numéro 7.
- King, R. & Burton S (1982). Land fragmentation: notes on a fundamental rural spatial problem. Yale University Library at phg.sagepub.com
- Lazarev, G. (2012). Les politiques agraires au Maroc 1956-2006 : Un témoignage engagé. *Economie critique*
- Leonard, B. & Parker, D (2016). *Creating Anticommons : Historical Land Privatization and Modern Natural Resource Use*.
- Leonard, B. & Parker, D (2018). Private vs. Government Ownership of Natural Resources : Evidence from the Bakken. Working paper.
- Loehr, D (2011). Land Reforms and the Tragedy of Anticommons. University of Applied Sciences, Birkenfeld/Germany. World Sustainability Forum.
- Lopes, L. ; Bento, J. ; Cristovao, A. & Baptista, F (2013). Institutionalization of common land property in Portugal : Tragic trends between “Commons” and “Anticommons”. *Land Use Policy*, Numéro 35, pp.85-94.
- Mahdi, M (2014). Devenir du foncier agricole au Maroc : Un cas d'accaparement des terres. *New Medit*, Numéro 4.

Pardini, R. ; Bueno, A. A. ; Gardner, T. A. ; Prado, P. I. & Metzger, J. P (2010). Beyond the Fragmentation Threshold Hypothesis : Regime Shifts in Biodiversity Across Fragmented Landscapes. PloS ONE, Volume 5 (Numéro 10).

Sundqvist, P. & Andersson L (2006). A study of the impacts of land fragmentation on agricultural productivity in Northern Vietnam (Thèse de Bachelor non publiée). Uppsala University, Suède.

Valette, E & Dugué, P (2017). L'urbanisation, facteur de développement ou d'exclusion de l'agriculture familiale en périphérie des villes : Le cas de la ville de Meknès, Maroc. In Tensions sur l'espace agricole : quand les enjeux fonciers réinterrogent le rapport. Volume 17 (Numéro 1). Vertigo.

Winn, A. & McCarter, M (2014). Who's Holding Out : An Experimental Study of the Benefits and Burdens of Eminent Domain. International Foundation of Research in Experimental Economics.

11. TERMES CLES ET DEFINITIONS

Commons: peuvent être définis comme des arrangements institutionnels ou des systèmes de gouvernance dans lesquels les ressources sont utilisées en commun par toute la société ou par un nombre limité de personnes en propriété commune.

Anti-commons: sont une image symétrique des «commons» où les ressources sont sous-exploitées et les droits d'exclusion s'ajoutent aux droits d'usage. Les «anti-commons» réfèrent à la situation où plusieurs copropriétaires ont un droit d'exclusion les uns vis-à-vis des autres concernant l'utilisation d'une ressource rare, mais personne ne peut effectivement utiliser cette ressource.

Coordination: En économie la coordination fait référence aux problèmes associés à l'harmonisation de diverses activités économiques pour la production de la valeur économique. En général, elle peut être définie comme un processus de gestion des interdépendances.

Propriété: définie relativement à plusieurs fonctions remplies par les droits y afférents. En retrouve dans ce sens, les droits d'autorité qui permettent de définir et d'aliéner les ressources, les droits de contrôler les ressources (droits d'accès, de management, de transaction et de monitoring) et les droits d'usage permettant de tirer bénéfices de l'exploitation des ressources.