CIHEAM
Options Méditerranéennes

La modernisation et la gestion du foncier au Maroc

Bouderbala N.

in

Jouve A.-M. (ed.).
La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb)

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29

1997
pages 155-164

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

---

http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI971511

To cite this article / Pour citer cet article

Bouderbala N. **La modernisation et la gestion du foncier au Maroc.** In : Jouve A.-M. (ed.). *La modernisation des agricultures méditerranéennes (à la mémoire de Pierre Coulomb).* Montpellier : CIHEAM, 1997. p. 155-164 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 29)

CIHEAM

http://www.ciheam.org/
http://om.ciheam.org/

La modernisation et la gestion du foncier au Maroc

Negib Bouderbala
Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat (Maroc)

Résumé. La composante foncière du modèle de modernisation agricole du Maroc trouve largement son origine dans la politique du protectorat. Elle repose aujourd'hui sur la sécurisation foncière par l'immatriculation, sur la libération du marché de la terre, sur la lutte contre le morcellement pour maintenir une dimension "modernisable" aux exploitations et sur la rationalisation du parcellaire pour le rendre compatible avec l'irrigation et la mécanisation des travaux agricoles.
Ce modèle dont l'efficacité n'est pas contestable en d'autres lieux et d'autres temps ne répond pas aux nécessités du moment. Il ne concerne qu'une minorité d'exploitants et entretient l'illusion dangereuse qu'il pourrait, sans dommage pour le corps social, s'étendre rapidement à tous. Il repose sur une appréciation irréaliste des effets de la sécurité foncière, du marché libre de la terre et de la dimension des propriétés sur la production agricole. Il méconnaît les possibilités des sociétés paysannes de s'adapter, dans certaines limites, à l'augmentation de la pression démographique et de résister à la dégradation des milieux naturels. Il ignore, pour finir, le prix à payer par la société rurale pour une modernisation aux résultats incertains.

Mots clés. Modernisation foncière - Marché foncier - Sécurisation foncière - Rationalisation parcellaire - Colonisation agricole.

Introduction

L'objet de cette communication est d'examiner le sens pris par la modernisation dans l'agriculture marocaine, principalement à travers le thème de la gestion du foncier.

Au Maroc, la modernisation est un concept récent introduit entre la fin du XIXe et le début du XXe. A l'Europe, d'où elle venait, elle a emprunté deux composantes essentielles. L'idée de «rationalité» d'abord, issue d'une rupture de la «raison des Lumières» avec l'obscurantisme des pratiques anciennes. Pendant une longue période, l'idée que seules la science et la technique «modernes» étaient rationnelles et que les pratiques des paysans étaient illogiques, a dominé dans les analyses. Aujourd'hui encore, ce préjugé est loin d'avoir disparu dans les discours des techniciens et des décideurs. Pourtant, de nombreuses études, au Maroc comme ailleurs, ont mis l'accent depuis les années 1970 sur la logique des pratiques agricoles des exploitants familiaux. Sans doute la priorité donnée au terrain, à l'étude des pratiques agricoles a-t-elle fait émerger une vision anthropologique de l'agriculture à côté de la vision normative des bureaux[1].

Une deuxième idée, celle de la réduction de la modernisation à la toute puissance des techniques, indépendamment des conditions sociales de leur utilisation, garde une forte emprise sur les esprits. La modernisation se mesure alors à l'importance que prend l'introduction des signes techniques du progrès: grands barrages, mécanisation généralisée, irrigation par pivot, cultures sous serre... Cette forme quelque peu fétichisée du transfert de technologie, fortement valorisée par le pouvoir politique et les médias, a pris la dimension emblématique d'une réussite nationale[2].

Ainsi le fossé s'est lentement creusé entre une conception du progrès agricole déterminée de façon décisive par l'introduction de nouvelles techniques et une autre conception qui est de plus en plus présente dans les discours mais tarde à entrer dans les pratiques : le contenu de la modernisation doit être jugé à sa capacité d'entraîner l'ensemble de la société dans le processus du progrès. Pour la réduire à l'essentiel, la question qui se pose et qui n'est pas nouvelle est la suivante : moderniser avec ou sans la paysannerie ?

Cette contribution s'attachera à montrer d'une part comment s'est historiquement constituée la modernisation agricole marocaine à travers la politique agricole du protectorat et, d'autre part, comment la gestion politique du foncier a été un élément déterminant de cette genèse.

I – La genèse de la modernisation rurale : le moment fondateur

1. Le protectorat : l'exception marocaine

Le thème de la modernisation va prendre sous le protectorat français du Maroc un relief particulier. Si l'on compare le protectorat marocain aux autres entreprises coloniales françaises, notamment l'Algérie et la Tunisie, on peut parler d'exception marocaine : colonisation tardive, politique de Lyautey du respect des institutions locales qui se traduit par une gestion séparée des populations indigène et européenne. Les villes traditionnelles sont protégées mais en conséquence la ville européenne est une ville totalement neuve qui n'aura pas à composer avec une structure urbaine préexistante (les centres-villes d'Alger et de Tunis sont largement marqués par l'urbanisme et l'architecture du XIXe siècle, Casablanca est une ville neuve). Le protectorat marocain s'est constitué dans une ambiance de nouvelle frontière. De nombreux colons sont venus d'Algérie, de Tunisie, pour chercher fortune dans un pays où l'on disait que tout était encore possible. Le Maroc faisait un peu figure de Californie à une période où l'Ouest américain était le symbole universel du monde moderne : importance de l'irrigation et des agrumes, pays de grands espaces et de grande colonisation où le petit colon blanc est rare. Le régime douanier de la porte ouverte, imposé par la Convention de Madrid en 1880, et l'Acte d'Algésiras en 1906, accentue l'influence du modèle américain. En empêchant de réserver le marché marocain aux produits de la «métropole», le régime de la liberté commerciale conduit à privilégier la technologie américaine importée. L'équipement agricole moderne, le parc automobile, sont très largement dominés par les produits de l'industrie des Etats-Unis. L'importance du modèle américain est donc loin d'être anecdotique et elle constitue un élément qui distingue nettement le Maroc du reste de l'Afrique du Nord française.

2. La théorie des deux secteurs

C'est également sous le protectorat qu'est élaborée la théorie des deux secteurs de l'agriculture : colonial/indigène ou, sous une autre forme plus durable puisqu'on la retrouve encore aujourd'hui, moderne/traditionnel. Ce dualisme a été fortement critiqué dans les années 1960-1970 parce qu'il apparaissait comme doublement simplificateur. D'une part, il assimilait l'agriculture indigène à un secteur rétrograde, comparé au caractère avancé du secteur colonial et, d'autre part, en réduisant à deux les types d'agriculture existants, il masquait une réalité autrement plus complexe et diversifiée[3].

Il n'en reste pas moins que l'entreprise de modernisation de l'agriculture se présente sous deux formes successives et opposées au temps du protectorat. La première est représentée par un secteur de grandes fermes coloniales, bénéficiant de l'immatriculation foncière, fortement mécanisées, pratiquant surtout des cultures d'exportation vers un marché protégé. Ce secteur, soutenu par un groupe de pression puissant a bénéficié de l'essentiel des avantages distribués par l'administration du protectorat. Mais l'effort de modernisation n'a pas été limité au soutien de la colonisation rurale. L'agriculture indigène a été aussi l'objet des soins de l'administration. Des mesures foncières, prises très tôt, sont venues limiter l'ampleur des prélèvements de terres au bénéfice des colons et protéger la base foncière de la paysannerie indigène (inaliénabilité des terres *habous* en 1912, des terres collectives en 1919 et protection du bien de famille *melk* en 1945). Mais c'est après la Deuxième Guerre mondiale, dans un moment politiquement favorable aux aspirations d'une population qui a soutenu l'effort de guerre français, que l'autorité coloniale permet que soit tentée une expérience dont le caractère audacieux et novateur nous apparaît encore aujourd'hui : la «modernisation du paysannat».

Ses promoteurs, Jacques Berque et Julien Couleau (1945), deux hauts fonctionnaires du protectorat, présentent leur projet dans un article retentissant qui présente sur la modernisation agricole des idées qui n'auront droit de cité que beaucoup plus tard. En effet, on y trouve déjà :

- la reconnaissance de la rationalité des pratiques des paysans marocains. Le *khammessat* et l'araire, par exemple, y sont présentés comme des réponses pertinentes de la pratique paysanne aux caracté-

ristiques du milieu naturel et social. Ces mêmes pratiques ne cesseront d'être qualifiées de rétrogrades par les experts agricoles après l'indépendance ;

- «le développement intégré» : le progrès sera total ou ne sera pas. Il ne peut être introduit sans transformation adéquate du milieu social,

  «Que sert, en effet, de perfectionner l'outil si l'ouvrier ne s'élève conjointement ?
  C'est ainsi que se précise une loi, tant qu'il reste partiel, le progrès reste voué à l'échec à terme, parce que ne pouvant s'insérer valablement dans l'équilibre rural. Seul sera constructif et durable le progrès qui mobilise totalement la vie paysanne. Seule réussira la poussée qui se nourrit d'elle-même, qui avance dans l'avenir sans constituer pour toujours matière à tutelle : poussée de modernisation intégrale, la montée sociale doit y soutenir la montée des techniques.»

- le rythme du changement : des mutations et des raccourcis plutôt que des évolutions progressives. Berque et Couleau veulent aller vite pour rattraper le temps perdu et mettre «la *jemaâ* sur le tracteur». Ils escomptent un choc psychologique qui permettra de brûler les étapes. L'instrument qui permet d'aller plus vite, c'est le tracteur, qui ne peut qu'être adopté «parce que le pire ennemi du paysan est la durée». Cet hymne à la mécanisation comme déclencheur du progrès est sans doute utopique car il méconnaît la nécessaire durée du processus d'appropriation des nouvelles techniques. Mais il constitue une idée singulièrement moderniste dont on n'a sans doute pas encore exploré toutes les possibilités.

On sait que les bureaucraties de la Résidence, alliées à la grande colonisation et confortées par les réticences du mouvement national, firent tourner court cette expérience (Guillaume, 1945)[4]. Cependant, bien qu'elle ait très vite perdu ses ambitions premières, la modernisation rurale a laissé des traces profondes. C'est toute la structure de l'intervention locale de l'Etat qui est déjà fixée : les secteurs de modernisation du paysannat (SMP) deviendront les CT (Centres de travaux) et les CMV (Centres de mise en valeur) qui restent les formes les plus visibles par les agriculteurs de l'intervention de l'Etat dans les campagnes. De plus, cet essai a été le premier, et peut-être le seul à ce jour, à désigner la paysannerie comme cible exclusive d'une entreprise de modernisation.

II – La modernisation du système foncier marocain

1. Une politique foncière entre la viabilité et la modernisation des exploitations

La politique foncière du Maroc indépendant, dont on ne peut retracer ici l'évolution dans le détail s'est toujours maintenue dans une ligne modérée entre l'adoption d'une voie volontariste de réforme des structures et de redistribution foncière et celle, plus libérale, d'une soumission complète de la distribution de la propriété foncière et de l'exploitation agricole au marché de la terre. Pendant les deux premières décennies, en dépit de la promesse du mouvement national d'une réforme agraire protégeant la propriété paysanne contre la spéculation et lui restituant les superficies prélevées sous le protectorat, la politique foncière est restée limitée au partage des dépouilles du secteur colonial. A l'exception de quelques mesures isolées et sans portée générale (la mise sous séquestre, en septembre 1959, de 30 000 hectares environ de terres appartenant à 193 personnes marocaines, frappées d'indignité nationale, d'ailleurs amnistiées le 8 avril 1963), la propriété privée marocaine n'a jamais été affectée par des mesures de prélèvement. La récupération des terres de colonisation officielle en 1963 et privées en 1973, portant globalement sur environ 1 million d'hectares, n'a servi que très partiellement, moins de 50%, à des redistributions aux petits agriculteurs dans le cadre des textes de la Réforme agraire du 4 juillet 1966.

Avec les années 1980, les ambitions redistributrices sont complètement abandonnées, même s'il faut attendre 1994 pour voir le ministère de l'Agriculture et de la réforme agraire se transformer en ministère de l'Agriculture et de la mise en valeur agricole. Au Maroc, on a toujours plus ou moins confondu, du moins dans les discours, deux objectifs qui, en fait, sont distincts sinon opposés : un objectif économique (l'encouragement à la formation du maximum d'exploitations modernisables) et un objectif social (la préservation du maximum d'exploitations «viables»).

Les exploitations «modernisables» ont toujours, implicitement, constitué la catégorie la plus encouragée qui en fait recouvre des unités de production qui, par leur dimension, peuvent absorber du capital et devenir compétitives.

Les exploitations «viables» sont celles qui dans la conjoncture actuelle peuvent assurer leur reproduction simple. L'objectif est ici social et politique : limiter l'exode rural et maintenir un nombre suffisant d'exploitants dans l'agriculture. Les moyens sont, dans certains cas, quelques avantages fiscaux (dispense du paiement de la participation directe dans les périmètres irrigués) et surtout la lutte contre le morcellement résultant du régime successoral. La base juridique de cette lutte contre le morcellement existe (Code des investissements agricoles du 25 juillet 1969) mais elle n'a jamais pu réellement être mise en oeuvre.

2. Le modèle foncier de modernisation

Ce modèle n'est évidemment pas propre au Maroc. Il résulte de la poussée libérale actuelle et prétend à l'universalité. C'est pourquoi on exposera ici les principales orientations qu'il se donne en leur conservant le caractère général qu'il revendique et sans insister, à cette étape, sur des expériences historiques et nationales particulières.

Désormais, avec l'ajustement structurel et le désengagement de l'Etat, la logique dominante qui est à l'oeuvre est devenue celle du marché. Elle entraîne la formation d'un modèle foncier de modernisation que l'on retrouve partout dans les rapports des administrations et dans les consultations des experts et qui fonctionne désormais à la façon d'une pensée unique. Partout, on retrouve, sous forme de recommandations, les mêmes mesures foncières qui sont présentées comme des conditions impératives de la modernisation et du développement.

A. Libérer la propriété des entraves à sa libre circulation

Libérer la propriété des entraves à sa libre circulation doit faire de la terre un produit marchand comme les autres, immédiatement mobilisable par le capital. Cette libération de la terre sur le marché doit permettre l'orientation de l'investissement vers les secteurs et les exploitations les plus productifs et la mise à l'écart des «traînards».

Au Maroc, le régime foncier, dans le droit et dans les pratiques, demeure rigide et oppose de nombreux obstacles à la liberté des transactions immobilières. Le régime des terres collectives et *guich*, des terres *habous*, du domaine privé de l'Etat immobilise la propriété foncière.

Les terres collectives restent, à l'extérieur des périmètres irrigués visés par le Code des investissements agricoles du 25 juillet 1969, soumises à l'article 4 du dahir du 27 avril 1919 qui dispose qu'elles sont «imprescriptibles, inaliénables et insaisissables». Elles représentent environ 15% de la surface agricole utile (SAU) marocaine. Mais si on y adjoint les terres de parcours, de forêts, les nappes alfatières sur lesquelles les collectivités ont des droits plus ou moins étendus, leur importance décuple. Si on y ajoute les terres *habous, guich* et domaniales dont la mobilité sur le marché est fortement limitée, on se retrouve avec une partie non négligeable du territoire agro-pastoral soumis à des règles fortement restrictives en matière de transaction.

Cependant, aujourd'hui, c'est le régime *melk* qui reste le plus important et qui représente, selon le recensement agricole 1973/74, les trois quarts de la SAU. On a souvent assimilé ce régime, par comparaison avec les autres, à une propriété privée libre de toute entrave. Or, si les transactions sont juridiquement presque libres sur les terres *melk*, elles sont en fait fortement ralenties par les caractéristiques du régime successoral de droit musulman : une très grande partie des propriétés sont dans l'indivision entre les cohéritiers. Même si le droit prévoit en l'occurrence des sorties d'indivision, elles sont complexes à mettre en oeuvre et passent par un accord ou un dédommagement des cohéritiers qui bloquent ou ralentissent les transactions.

Ce ne sont pas les seules restrictions à la liberté des transactions. On peut y rajouter des institutions, moins fréquentes mais toujours en application, qui, sous le terme de *menfaa* (traduit par droits coutumiers musulmans), sont des droits réels qui constituent des démembrements du droit de propriété (Decroux, 1972), par exemple le droit de *zina*, droit de propriété sur les améliorations apportées. On peut aussi citer le droit de *gza* donnant au propriétaire un droit réel sur les immeubles ou plantations édifiés sur des terres domaniales, l'Etat gardant la propriété éminente du fonds et percevant une rente foncière. Dans les plantations oasiennes, on trouve aussi des superpositions de droits : le propriétaire du fonds

n'étant pas le propriétaire des arbres, ni celui de l'eau d'irrigation. Enfin, l'Etat a institué dans la législation moderne un contrôle sur les opérations immobilières pour des raisons diverses : protection du bien de famille marocain (dahir du 7 février 1953), contrôle des transactions portant sur des propriétés étrangères (dahir du 26 septembre 1963 relatif au code des opérations immobilières) et lutte contre le morcellement (dahir n° 1.61.29. du 25 juillet 1969 relatif à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres irrigués, étendu par un texte récent à l'extérieur des périmètres irrigués).

Sans doute ces rigidités multiples du régime foncier qui entraînent une immobilisation forte des propriétés et des exploitations sont-elles excessives. Faut-il pour autant jeter toutes les terres sur le marché en supprimant radicalement tous les obstacles aux opérations immobilières ? Nous verrons plus loin que cette voie serait excessive et dangereuse.

B. Sécuriser la propriété et l'exploitation

La grande idée, c'est que l'agriculteur ne procédera à aucun investissement modernisateur s'il n'a pas la sécurité juridique de la propriété ou la garantie d'une durée suffisante d'exploitation. Sans la sécurité qu'apporte le titre foncier, il ne pourra pas donner son bien en gage (inscription d'hypothèque) pour accéder au crédit.

Sans doute l'idée de sécurisation des droits comme condition de la modernisation est-elle fondée dans la plupart des cas. Mais au Maroc, et dans de nombreux pays ayant connu la colonisation française ou belge, cette condition a été perçue sous l'aspect exclusif de l'immatriculation de la propriété foncière par le système des livres fonciers qui trouve son origine dans le système australien de l'acte Torrens. Ce régime a été introduit par la France[5] dans le but précis de protéger la propriété coloniale moderne contre l'instabilité des droits sur la terre. Chacun s'accorde à considérer que l'immatriculation est techniquement très efficace. Elle permet la sécurité de la propriété par la purge définitive des droits des tiers et une très grande précision dans la localisation des propriétés et la mesure de leur contenance. Nous verrons plus loin cependant que cette sécurité est coûteuse et qu'elle vise plus à protéger la propriété qu'à renforcer les droits de l'exploitant.

C. La rationalisation des structures foncières

Le principal obstacle à la modernisation est perçu comme résultant de la multiplication de propriétés de trop petites dimensions pour être modernisées et fortement affectées par la dispersion parcellaire et une morphologie irrégulière. Le Maroc indépendant a envisagé d'y répondre par la réforme agraire et le remembrement. Il s'agissait d'une conception où la tâche de rationalisation reposait toute entière sur l'intervention forte d'un Etat redistributeur et géomètre affichant l'ambition d'enlever la terre à ceux qui en ont trop pour en donner à ceux qui n'en ont pas assez, d'imposer le regroupement des parcelles dispersées d'une même propriété et d'inscrire un parcellaire anarchique issu de siècles d'héritages et de transactions complexes dans l'ordre définitif d'un damier régulier.

Au Maroc, cette vision volontariste et autoritaire a été induite par l'importance énorme prise par la grande irrigation dans les années 1960 (politique des grands barrages, objectif du million d'hectares irrigués) dont le fonctionnement a été interprété par l'administration de façon techniciste comme entraînant nécessairement une gestion autoritaire et géométrique de l'espace agricole. Il faut rappeler que cette vision qu'on a, dans le camp progressiste, dénoncé un peu hâtivement, comme influencée par les intérêts conjugués des grands techniciens de l'Etat et des puissantes sociétés d'études et de travaux, est au départ une idée de gauche : construire, grâce aux gains de productivité apportés par une irrigation conçue et largement financée par l'Etat, une société de petits et moyens agriculteurs «modernes». Ce projet, fondé sur une mauvaise appréciation de l'état des rapports sociaux, ne pouvait réussir. Nous en étudierons plus loin les raisons politiques, économiques et sociales.

D. La gestion foncière comme instrument de préservation des ressources naturelles

Depuis quelques années apparaît de façon insistante un thème particulièrement «moderne» : la gestion des ressources naturelles et la préservation de l'environnement, dans le cadre du développement durable. Les bailleurs de fonds lui accordent une attention et un financement croissants. Les générations

futures y sont présentées désormais comme les nouveaux bénéficiaires des politiques d'aide au développement.

L'argumentaire, désormais bien connu, est devenu classique : les besoins croissants d'une population, elle-même en augmentation, exercent une pression de plus en forte sur les ressources, qui conduit à leur surexploitation et à la dégradation de l'environnement. Les mesures de protection qui sont préconisées (mise en défens de parcours, protection des forêts, défense et restauration des sols, reforestation) conduisent à soustraire aujourd'hui à l'activité productive des espaces dans le but de préserver ce capital pour demain.

Cette politique, dont les intentions sont louables, se heurte à une contradiction que les expériences en cours ne paraissent pas, sauf exception, avoir la capacité de surmonter : les décisions de protection ne sont évidemment pas prises par les usagers. Certes, il faut reconnaître que les projets récents de protection intègrent de plus en plus la nécessité de les y associer en préconisant une forme décentralisée de gestion des ressources. Mais la logique technique qui préside à la décision de préservation, la forme pénale qu'elle prend nécessairement (interdictions sanctionnées) sont perçues par les usagers comme étrangères à leurs besoins. Aussi ne se sentent-ils pas engagés dans l'oeuvre de préservation de ressources qui sont soustraites à leur responsabilité directe. En conséquence, la surexploitation continue et, parfois, est aggravée, et l'Etat se trouve confronté à des missions de contrôle et de répression qui excèdent souvent ses possibilités et dont le coût économique et politique est très élevé. Là aussi, ce modèle, fondé sur une analyse simpliste, se retourne contre lui-même.

3. Critique de ce modèle

Il faut, pour commencer, clarifier les limites de la discussion entreprise ici. Il ne s'agit en aucune façon de mener un débat théorique sur les mérites comparés du libéralisme et de l'économie dirigée. Le propos est plus modeste : il consiste à prendre acte de l'extension générale, dans les faits, de l'économie de marché, de son caractère dominant au niveau mondial. Il consiste surtout à faire prévaloir le respect du principe de réalité en dissipant certaines illusions de l'interventionnisme étatique, mais surtout à le retourner contre ceux qui évoquent le réalisme avec le plus d'insistance, pour montrer, à travers le cas de la politique foncière, comment le modèle «tout-libéral» est une construction idéologique qui ne repose pas sur une prise en compte des diversités des réalités actuelles et ne peut atteindre les objectifs qu'il s'est lui-même assigné.

Plus précisément, la question n'est pas de refuser ou d'accepter le passage à l'économie de marché mais d'en analyser les conditions de possibilité : degré de généralisation, rythme, modalités, principaux acteurs et bénéficiaires. En d'autres termes, il s'agit de revenir à la question liminaire, qui veut-on faire passer à l'économie de marché ? Quels groupes sociaux ? Quels agents économiques ?

Essayons de répondre en analysant, point par point, le modèle foncier libéral proposé.

A. Libéraliser totalement le marché de la terre ?

Il est incontestable qu'un opérateur économique qui souhaite investir dans la production agricole rencontre aujourd'hui de grandes difficultés pour accéder à la terre. Les entraves apportées par un régime foncier rigide, complexe, pluraliste, à la mobilisation productive du sol sont nombreuses. Il ne fait pas de doute que cette situation doit être aujourd'hui modifiée. Mais comment ?

Il est clair qu'une libération intégrale des opérations immobilières est prématurée et aurait des conséquences néfastes. Certes, les régimes juridiques des terres *melk*, collectives, *guich, habous*, n'incitent guère à la mise en valeur et conduisent souvent à une aggravation du morcellement des terres. Mais tels qu'ils fonctionnent, ils constituent encore un rempart protecteur de la base foncière des familles paysannes. Nous avons eu l'occasion de montrer par exemple que l'importance des terres collectives (Négib Bouderbala, 1992) dépasse de beaucoup leur part relative de l'espace agricole. L'ayant-droit des terres collectives se trouve au centre d'un réseau économique qui multiplie ses capacités productives et son rôle social. En fait la terre collective, en dépit de son importance quantitative parfois réduite, joue un rôle central dans le maintien de la petite paysannerie à la campagne et dans sa résistance à la déposses-sion. Du fait de son statut protégé par l'inaliénabilité, la terre collective, malgré sa valeur économique

parfois négligeable, constitue une citadelle refuge de la paysannerie sur laquelle s'articulent les autres exploitations et activités des ayants-droit. On pourrait conclure de la même façon pour le *melk* (75% de la SAU) et son régime successoral qui favorise l'indivision.

Une modification radicale de ces régimes aurait certainement pour conséquence une énorme déstabilisation immédiate de la propriété paysanne et une accélération de l'exode rural. Les réformes nécessaires doivent donc être prudentes et graduelles, se faire en concertation avec les intéressés. Il semble inéluctable de procéder à la melkisation progressive des terres collectives. Cette évolution a lieu déjà dans la pratique et répond aux voeux de la majorité des ayants-droit pour lesquels le passage au *melk* a le principal avantage de mettre fin, dans le droit, à la lourde et paralysante tutelle du ministère de l'Intérieur. Encore faudrait-il que cette évolution, utile, ne soit pas l'occasion de prélèvements insupportables en faveur des notables et des clients de l'administration.

La voie des réformes est donc étroite et périlleuse. Elle doit certes encourager le renforcement d'un secteur d'entreprises agricoles modernes investissant dans l'agriculture mais elle doit en même temps, en soutenant le progrès des petits producteurs, permettre le maintien à la campagne, sinon dans l'agriculture, de l'essentiel de la population rurale. Les conséquences de l'exode rural, en attendant que l'emploi urbain et industriel soit en mesure d'absorber la population excédentaire, seraient plus lourdes sur le plan économique et politique que les charges liées à leur maintien à la campagne.

B. La sécurisation foncière : un préalable au développement agricole ?

Grâce au «titre foncier», on l'a vu, le propriétaire peut envisager avec confiance un engagement dans le long terme et des investissements lourds. Certes, il est préférable pour un pays de disposer d'un cadastre juridique, complet et à jour, que de ne pas en avoir. Mais nous allons voir que l'importance de cette sécurisation est envisagée de façon simpliste et quelque peu fétichisée. Il est donc nécessaire de relativiser les avantages de la sécurisation par les formes qui ont été jusqu'à maintenant utilisées à cet effet.

Il faut commencer par remarquer que, dans certaines situations, la sécurisation n'est pas souhaitée par les agriculteurs et qu'elle ne modifie pas positivement les comportements des agriculteurs. C'est le cas dans les zones où, durablement, tout le progrès que l'on peut escompter en matière de productivité ne peut venir que de la mobilisation du savoir et du travail du paysan local. Au Rwanda, par exemple, la production a doublé en 25 ans en l'absence quasi totale d'apports extérieurs (mécanisation, fertilisants, semences sélectionnées, etc.). Une importante étude de la Banque Mondiale dans ce pays (Blarel B., 1989) a montré que la sécurité foncière est bonne (nombre réduit de conflits fonciers) malgré l'absence quasi générale d'immatriculation et que l'enregistrement de la propriété foncière, quand il existait, n'avait pas de conséquence sur le comportement des producteurs et que la sécurité foncière avait un effet faible sur l'investissement et négatif sur les rendements. Les rendements obtenus sur les champs sur lesquels l'exploitant a des droits d'utilisation à court terme sont plus élevés que ceux qu'il obtient sur les champs sur lesquels ces droits sont plus stables. Selon l'étude, l'exploitant «maximiserait» dans le court terme et «assurerait» dans le long terme.

Certes, la situation marocaine est très différente à tous égards. Mais on peut supposer que, dans certaines zones isolées, la conjonction d'une forte pression démographique, d'une forte tradition paysanne et d'une très faible utilisation d'intrants permettrait d'identifier des comportements comparables.

Il faut noter également que la forme de sécurisation adoptée, l'immatriculation de la propriété foncière par le système des livres fonciers, est compliquée, coûteuse et lente. Elle a été créée pour des pays (Australie, Canada) de très grande propriété et largement vides de population. Au Maroc, où elle a été précocement introduite (la première Conservation foncière a été créée à Casablanca en 1915), elle n'a pas encore couvert la moitié des superficies appropriées. Or, on observe que l'avantage de l'immatriculation est limité par la très grande déficience des mises à jour. D'autre part, la partie déjà traitée concerne massivement les cas les plus simples: très grandes propriétés, propriétés collectives, propriétés domaniales. La partie qui reste à immatriculer représente à la fois la plus grande partie des surfaces mais surtout des propriétés, beaucoup plus nombreuses, petites et affectées par des situations d'indivision familiale très complexes. Le plus dur reste à faire et lorsque l'on constate qu'il a fallu 80 ans pour immatriculer moins de 200 000 propriétés sur un total qu'on peut estimer à plus de 2 millions, on peut

imaginer le temps et les ressources financières qu'il faudra consacrer pour généraliser l'immatriculation. Le Maroc ne pourra sans doute pas éviter de rechercher des formes d'enregistrement de la propriété plus légères et plus simples.

Cependant, à supposer même que le pays puisse résoudre les problèmes techniques et financiers que pose la généralisation de l'immatriculation, peut-on être assuré qu'il s'agit là de la voie la plus opportune pour la modernisation ?

C'est loin d'être certain. Le Maroc, comme beaucoup d'autres pays, a fait reposer tout le poids de la sécurisation sur la garantie de la propriété foncière. Une autre voie était possible qui n'a pas été adoptée, c'est celle qui opte pour la sécurisation des exploitants plutôt que des propriétaires. En France, et dans beaucoup de pays européens, c'est le renforcement des pouvoirs des exploitants, à travers le fameux statut du fermage, la liquidation de la rente foncière et des pouvoirs des propriétaires fonciers, qui a engendré l'agriculture moderne. Au Maroc, plusieurs projets de réforme des statuts des baux ruraux ont été préparés dans le but d'améliorer la condition des preneurs de terres. Ils n'ont jamais pu être adoptés, sans doute en raison de l'opposition des propriétaires fonciers qui disposent au coeur de l'Etat d'appuis décisifs.

C. Les tares du morcellement de la propriété et de la dispersion parcellaire

Le Maroc a abandonné, dès la fin des années 1960, l'idée d'une réforme agraire opérant des redistributions de terre permettant de donner à chaque agriculteur marocain une exploitation viable par sa dimension. Le thème de la réforme agraire a donc disparu de la politique foncière mais non pas celui de la lutte contre la multiplication des propriétés et des exploitations de dimensions insuffisantes. L'obsession du morcellement croissant de la propriété foncière du fait du régime successoral de droit musulman nourrit désormais l'essentiel de la réflexion sur le foncier. Un dahir vient de paraître qui étend le domaine d'application du texte de 1969 du Code des investissements agricoles à l'extérieur des périmètres irrigués, c'est-à-dire à tout le territoire. Déjà, le dahir de 1969 (n° 1.69.29.) relatif à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres irrigués n'a pu être mis en application dans l'espace limité des périmètres irrigués. Comment imaginer qu'il puisse l'être davantage sur un espace 10 fois plus étendu ? Il s'agit d'une caractéristique fuite en avant.

L'échec patent de cette lutte contre le morcellement, cantonnée au demeurant à l'adoption de textes de plus en plus ambitieux et de moins en moins applicables, vient de deux préjugés, hélas fortement répandus : l'exiguïté des exploitations et la dispersion parcellaire seraient des obstacles majeurs à la mise en valeur. Les petites exploitations ne sont pas nécessairement moins productives que les grandes. Les enquêtes faites dans l'irrigué au Maroc montrent même que la productivité à l'unité de surface est plus forte dans les petites. Du coup, toute l'architecture de la gestion foncière dans les périmètres irrigués, fondée sur le seuil de viabilité magique de 5 ha, est à remettre en question. Le deuxième préjugé concerne la supériorité supposée des propriétés remembrées et de forme quadrangulaire. Il est alimenté par la conviction que la modernisation passe nécessairement par le recours à la mécanisation lourde. Ces présupposés inhibent l'émergence de l'idée que la morphologie de la propriété (dispersion parcellaire, formes irrégulières) puisse résulter de réponses logiques élaborées par le groupe familial pour répondre efficacement à diverses contraintes : modification du groupe familial et de la disponibilité de main-d'oeuvre, mobilisation de la diversité des milieux pour lutter contre l'aléa, etc. Les moyens dont dispose l'Etat pour réaliser cette remise en ordre sont le contrôle des opérations immobilières et le remembrement, deux institutions trop lourdes et autoritaires pour être réellement efficientes.

Cette conception procède de l'idée rassurante que l'on peut imposer la rationalité supérieure de la loi à l'anarchie rétrograde des rapports sociaux et au rêve d'inscrire les parcellaires rebelles, issus de siècles d'héritages et de transactions complexes, dans l'ordre définitif d'un damier régulier.

D. Les paysans contre l'environnement ?

Certes, il ne manque pas d'exemples de dégradations des ressources naturelles liées à une surexploitation par les usagers directs. C'est une issue qui est toujours potentiellement possible mais qui ne peut en aucun cas être assimilée à une nécessité. Ainsi les très fortes pressions démographiques rurales, même lorsqu'elles se produisent dans des milieux fragiles (agriculture sur pentes fortes) n'entraînent pas méca-

niquement une dégradation des sols et du couvert végétal. Au Burundi par exemple, pays à forte population et d'agriculture de collines, des études (Hubert Cochet, 1993) ont montré que d'exceptionnelles densités démographiques n'avaient pas de conséquences négatives sur l'environnement. Au contraire, on constate que les zones les plus peuplées, mobilisant leur abondante main-d'oeuvre pour protéger leurs ressources naturelles, sont nettement plus respectueuses du milieu que les zones les moins peuplées.

En fait, on sait que les facteurs de dégradation ne résident pas seulement dans la fragilité du milieu ou dans la pression démographique mais également, et surtout, dans la nature du lien qui unit les ressources naturelles et les usagers directs. S'il apparaît aux usagers que le maintien de la qualité des ressources dont ils ont l'usage dépend exclusivement de leurs pratiques, l'esprit de responsabilité à l'égard du milieu a toutes les chances de se développer parmi eux, pour peu qu'un minimum de cohésion et d'organisation existe au niveau des groupes locaux. Par contre, lorsqu'ils constatent que des activités prédatrices se produisent et échappent à leur contrôle ou que les bénéfices de leur action de préservation bénéficient largement à d'autres, le lien de responsabilité se rompt et les usagers se transforment en prédateurs, d'autant plus redoutables qu'ils ne veulent pas être les derniers à profiter de ce qui reste des ressources. Au Maroc, comme ailleurs, tout le problème réside dans la nature du lien qui existe, en fait et en droit, entre les usagers et leurs ressources. Mais la situation dans ce pays est rendue plus complexe par deux facteurs : le pays traverse une phase historique d'individualisme très marqué car il se trouve dans un moment de dissolution rapide des formes de cohésion traditionnelle (tribu, fraction...) et avant que des formes contemporaines d'organisation (association, coopérative) ne disposent d'une crédibilité suffisante. La gestion décentralisée des ressources ne pouvant être que collective, cette faiblesse de la capacité de s'organiser est évidemment une grosse difficulté. Ce n'est pas la seule : au Maroc, l'Etat a un droit de propriété ou un fort pouvoir de contrôle sur la plupart des ressources naturelles. C'est donc lui qui en organise à la fois la protection et l'exploitation. Les usagers ont donc le sentiment que la gestion de ces ressources se passe en dehors d'eux, ce qui ne contribue pas à augmenter leur sens de la responsabilité à leur égard. Seules de fortes organisations d'usagers, négociant avec l'Etat, pourraient réunir les conditions d'une gestion responsable.

Conclusion

On voit bien que les présupposés du modèle foncier libéral sont loin d'être validés par l'examen des faits et que ce modèle n'a guère de valeur générale. Il peut être opérationnel pour une partie des exploitations agricoles, celles qui investissent de façon lourde et durable en ayant recours au crédit, ou éventuellement pour celles qui pourraient s'y engager à l'avenir avec des chances raisonnables de réussite. Mais pour la majorité des exploitations, la libération totale du marché foncier et la loi du plus fort qu'il instaure, sont inutilement dangereuses. Ce modèle qui se présente comme réalisant la sécurisation de la propriété, conduirait à l'insécurisation d'un très grand nombre d'exploitants. En fait, l'adoption de ce modèle foncier, pour un pays comme le Maroc, relève d'une grave méprise sur le moment historique. En effet le Maroc est loin de se trouver dans la situation où il est souhaitable de déstructurer la propriété paysanne pour libérer la force de travail nécessaire à l'emploi urbain et industriel. La destruction de la paysannerie ne peut pas être considérée comme le prix à payer pour entrer dans la modernisation. Elle ne conduirait actuellement qu'à la crise urbaine. La question posée par Berque en 1945 garde toute son actualité: on ne peut moderniser contre les paysans mais seulement avec eux.

Notes

1. Les stages et autres enquêtes de terrain introduits sous l'impulsion de Paul Pascon dans la formation dispensée à l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II ont sans doute contribué largement à ce retournement.
2. Cette vision d'un Maroc vitrine de la modernisation reste dominante alors même que ses résultats dans l'économie et la société sont contestés par des documents parfois retentissants (le rapport réalisé par la Banque Mondiale à la demande du Roi et publié par l'ensemble de la presse marocaine en octobre 95). Le pouvoir politique s'accommode d'un débat restreint aux élites mais ne peut risquer de perdre l'effet d'image dans l'opinion.
3. C'est le moment où les typologies d'exploitations agricoles abondent, dans les travaux réalisés à l'initiative de l'Office National des Irrigations ou du Projet Sebou, et présentent des catégories beaucoup plus nombreuses.
4. Voir également "Vers la modernisation rurale", in *Bulletin d'Information du Maroc*, oct. 1945 et les *Cahiers de la Modernisation Rurale*.
5. Dahir du 12 août 1913 relatif à l'immatriculation des immeubles.

Références

- **ADEF** (1986). *Quarante ans de politique foncière*. Economica, Paris.
- — (1989). *Un droit inviolable et sacré: la propriété*, ADEF, Paris.
- **Berque J.** et **Couleau J.** (1945). Vers la modernisation du fellah marocain. In : Bulletin Economique et Social du Maroc, Rabat.
- **Blarel B.** (1989). *Sécurité foncière et production agricole dans un contexte de forte pression démographique : l'expérience du Rwanda*, Banque Mondiale, SESA.
- **Bouderbala N.** (1988). Les structures agraires au Maroc. In : *La grande encyclopédie du Maroc : agriculture et pêche*, Rabat.
- — (1992). "Les terres collectives au Maroc, droit et fait". In : *Terres collectives en Méditerranée*, A. Bourbouze et R. Rubino, Réseau FAO Ovins et Caprins/Réseau Parcours Euro-africain.
- **Bouderbala N. et Fialimeknassi R.** (1991). *Code agraire marocain*, ORMVAG, Kénitra.
- **Bourbouze A. et Rubino R.** (collectif) (1992). *Terres collectives en Méditerranée*. Réseau FAO Ovins et Caprins/Réseau Parcours Euro-africain.
- **CERED**-Centre d'études et de recherches démographiques (1989). *Population et développement rural*, CERED, Rabat.
- **Cochet H.** (1993). *Etude sur la dynamique des systèmes agraires au Burundi*, ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, ADEPRINA, Bujumbura.
- **Guillaume A.** (1955). *L'évolution économique de la société rurale marocaine*, LGDJ, Paris.
- **Le Bris E., Le Roy E., Mathieu** P. (1991). *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, Karthala, Paris.
- **Royaume du Maroc. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire** (1993). *Politique foncière*, Rabat.

❖