



Distr.: LIMITEE

CEA/TNG/CDSR/CIE/XIV/6/Add.3  
Mai 1998

Original : FRANÇAIS

**NATIONS UNIES**

**COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

---

CENTRE DE DEVELOPPEMENT SOUS-REGIONAL  
POUR L'AFRIQUE DU NORD (CDSR)

Quatorzième réunion du Comité intergouvernemental d'experts  
du CDSR

Tanger, Maroc  
26 - 30 juin 1998

**LES IMPLICATIONS DU REGIME FONCIER ET  
DES POLITIQUES D'UTILISATION DE LA TERRE SUR  
LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LE DEVELOPPEMENT  
DURABLE: CAS DU MAROC**

Document non édité



Distr.: LIMITEE

CEA/TNG/CDSR/CIE/XIV/6/Add.3  
Mai 1998

Original: FRANÇAIS

**NATIONS UNIES**

**COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE**

---

**CENTRE DE DEVELOPPEMENT SOUS-REGIONAL  
POUR L'AFRIQUE DU NORD (CDSR)**

Quatorzième réunion du Comité intergouvernemental d'experts  
du CDSR

Tanger (Maroc)  
26-30 Juin 1998

**LES IMPLICATIONS DU REGIME FONCIER ET  
DES POLITIQUES D'UTILISATION DE LA TERRE SUR  
LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE:  
CAS DU MAROC**

Document non édité

## Introduction <sup>1</sup>

Entre 1983 et 1993, le Maroc a entrepris un vaste programme de réformes économiques (Programme d'Ajustement structurel) dans le but de sortir l'économie d'une crise budgétaire et économique aiguë et de consolider l'option d'une économie de marché. Les éléments clés de ce programme étaient la rationalisation de l'intervention de l'Etat, la libéralisation des marchés et une plus grande intégration de l'économie nationale dans les marchés internationaux. Dans ce vaste programme, le secteur agricole a occupé une place particulière compte tenu de son importance dans l'économie et des politiques agricoles antérieures.

Les objectifs du programme de réforme dans le secteur agricole visaient une réorientation du système des incitations et des prix, une restructuration des dépenses et investissements publics, un renforcement des services publics de soutien à la production et une amélioration de la productivité des terres et de l'utilisation des ressources naturelles. Le premier ensemble de mesures a consisté à libéraliser le commerce extérieur des produits agricoles (suppression des restrictions quantitatives et des licences d'importation et d'exportation), la dérégulation et la levée du contrôle et du soutien des prix (essentiellement pour les céréales), la suppression des subventions aux intrants (fertilisants, semences et aliments de bétail) et la réduction des subventions à la consommation des produits agricoles de base (farine, huiles alimentaires et sucre).

Le second ensemble de réformes a porté sur la privatisation des entreprises publiques, la suppression des monopoles étatiques, le désengagement de l'Etat d'un certain nombre d'activités commerciales et de production et la libéralisation des assolements dans les périmètres de grande hydraulique.

Le troisième ensemble de réformes était constitué de mesures indirectes qui se sont traduites par une réduction importante des investissements publics dans le secteur.

Le quatrième ensemble de réformes a visé la réforme des statuts fonciers et les règles d'accès et d'exploitation de la terre.

Après une quinzaine d'années d'ajustement structurel, le secteur agricole continue de jouer un rôle important dans l'économie et influer sur sa performance, comme douloureusement illustré par la sécheresse de 1995 (Banque Mondiale, 1995). L'agriculture, la forêt et la pêche représentent encore plus de 23% du PIB, 30% des recettes des exportations et 40% de l'emploi national, occupant 53% de la population active totale. L'économie dépend de l'agriculture non seulement pour sa croissance mais aussi pour la nature et la qualité de celle-ci. La vulnérabilité de l'agriculture à la sécheresse, son faible capacité à se diversifier et sa pauvreté prépondérante affectent l'ensemble de l'économie puisqu'elles limitent la demande interne et plus particulièrement la demande pour les produits industriels et les services qui sont très sensibles à la croissance des revenus. La croissance démographique et les faibles opportunités de travail dans le milieu rural augmentent non seulement la pauvreté rurale mais accentuent la pression sur la terre et renforcent la pauvreté et le chômage urbain à travers l'exode rural.

---

<sup>1</sup> Contribution de M. Rachid Doukkali, Professeur en Economie Agricole, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, Maroc.

Près de la moitié de la population marocaine est rurale. Selon les estimations les plus récentes, le taux de pauvreté absolue dans le milieu rural se situe autour de 18%, contre 8% en milieu urbain (Banque Mondiale, 1993). Le secteur agricole est la source la plus importante d'emploi et de revenu dans le milieu rural. En termes de niveau de vie dans le milieu rural, les zones d'agriculture pluviale jouent un rôle prépondérant puisque plus de 75% de la population rurale y vivent (Löfgreen et al. , 1997)

Avec l'achèvement du programme d'ajustement structurel en 1993, pour faire face à la situation alarmante dans le milieu rural, une stratégie de développement agricole a été élaborée par le Ministère de l'agriculture à l'horizon 2020 (Ministère de l'Agriculture, 1994). Elle se définit comme une **Stratégie de transition progressive vers une agriculture efficiente et durable** dans le contexte d'une économie libérale. Quatre missions ont été arrêtées pour le secteur : (1) contribuer à la garantie de la sécurité alimentaire, (2) favoriser l'intégration de l'agriculture dans l'environnement économique national et international, (3) protéger et conserver les ressources naturelles et (4) améliorer les revenus des agriculteurs.

Dans cette nouvelle stratégie, qui entend "doter le secteur agricole d'institutions modernes nécessaires à son évolution dans le cadre d'une économie de marché", compte tenu de l'impact du système foncier sur une grande partie des décisions prises dans le milieu rural, la réforme des structures foncières a été au centre des préoccupations et a fait l'objet d'orientations stratégiques spécifiques (Direction des Aménagements Fonciers, 1993), à savoir :

- a) une meilleure compréhension de la dynamique des structures des régimes fonciers et une évaluation de leur incidence sur la mise en valeur des terres ;
- b) la promotion de la mise en place de systèmes viables d'exploitation qui permettraient une intensification des opérations agricoles à des niveaux qui garantissent la rentabilité des investissements nécessaires à cette intensification;
- c) l'assurance d'une stabilité et sécurité qui favorisent l'investissement, et l'élimination de toutes contraintes juridiques pouvant restreindre le processus d'investissement et d'intensification;
- d) la protection du patrimoine agricole national contre toute forme de pertes, notamment celles que cause l'empiétement progressif des zones urbaines;
- e) la levée des contraintes légales à l'investissement de capitaux étrangers dans le secteur agricole.

Une description de la situation actuelle des ressources en terre et des structures foncières sera faite, suivie d'une analyse de l'intervention de l'Etat en matière de statuts fonciers et d'une discussion des axes stratégiques de la politique gouvernementale. Vu l'état des connaissances et recherches actuelles, l'objectif est de permettre une discussion de l'influence des systèmes actuels de propriété foncière et de son utilisation sur la production agricole, la sécurité alimentaire et sur le développement rural au Maroc.

## 1. les ressources en terre

### 1.1 Ensembles géo-climatiques et potentialités agricoles

Le Maroc couvre près de 71 millions d'hectares qu'on peut subdiviser en six ensembles géo-climatiques (MAMVA, 1993) : domaine rifain (1,8 millions ha), les plaines et plateaux atlasiques (11,9 millions ha), les chaînes atlasiques (6,5 millions ha), les hauts plateaux de l'oriental (8,5 millions ha), le domaine présaharien (16,3 millions ha) et le domaine saharien (26 millions ha).

**a) Le domaine rifain** est constitué de deux zones naturelles, le Rif et le Prérif. Le Rif, zone essentiellement montagneuse au relief très accidenté, jouit de précipitations élevées, mais son agriculture est limitée par les faibles ressources en sol et la forte érosion. Le Prérif comprend une série de collines de faibles altitudes, se caractérise par un climat sub-humide dans sa partie occidentale et semi-aride dans sa partie orientale. L'érosion en nappe et le glissement de terrains en sont les principaux facteurs de limitation de son agriculture, malgré son haut potentiel céréalier et arboricole.

**b) Le domaine des plaines et plateaux atlasiques** renferme les terres les plus fertiles du pays. Il bénéficie d'un climat sub-humide à semi-aride. L'aridité croît du nord au sud et de l'ouest à l'est. Cet ensemble géo-climatique se compose de 5 zones naturelles : le moyen Sebou, les plateaux, les plaines atlantiques, les plaines intérieures et la plaine de la Moulouya :

**c) Les chaînes atlasiques** constituent un ensemble montagneux (massifs du moyen et du haut Atlas) à vocation forestière et pastorale. L'agriculture y est pratiquée dans les plaines et plateaux d'altitudes et sur les alluvions des vallées. Le moyen Atlas et le haut Atlas central et occidental sont enneigés en hiver tandis que les bordures orientales et sahariennes sont nettement plus sèches et à très faible potentiel de végétation.

**d) Les hauts plateaux de l'oriental**, région essentiellement de parcours extensif à faible potentiel agricole, se caractérisent par leur climat semi-aride à aride avec des sols peu profonds, encroûtés et localement salés. La végétation y est du type steppe à armoise et alfa.

**e) Le domaine présaharien** est caractérisé par un climat aride avec faible couvert végétal. C'est une zone de parcours extensif sauf dans les vallées des oueds Drâa, Guir, Ziz et Rhéris où l'irrigation a permis une agriculture intensive. L'agriculture n'est possible qu'à l'ouest dans les cuvettes de faible étendue où s'accumulent les eaux de pluies hivernales.

### 1.2 Les terres à vocation agricole

Les terres à vocation agricole, soit 39,2 millions ha, dont 10% sont irrigués, comptent pour 55% de la superficie totale. Selon leur utilisation actuelle, elles sont réparties en 9,2 millions ha de terres cultivables, 5,8 millions ha de forêt, 3,2 millions ha de nappes alfatières et 21 millions ha de parcours.

**Tableau 1 : Répartition des Terres Cultivables par Zone Agro-climatique**

<b>Zones Agro-climatiques</b>	<b>Superficie (en millions d'ha)</b>
<b>Périmètres Irrigués</b>	<b>0.71</b>
<b>Zones d'Agriculture Pluviale</b>	<b>8.49</b>
- à haut potentiel (plus de 400 mm)	2.76
- à potentiel moyen (300 à 400 mm)	2.20
- à potentiel faible (200 à 300 mm)	2.83
- montagne (400 à 1000 mm)	0.70
<b>Total:</b>	<b>9.20</b>

Source: Commission Stratégie Rurale, MAMVA 1993.

### ***1.3 Utilisation des terres à vocation agricole (production)***

Le secteur agricole permet d'assurer au pays des taux d'auto-alimentation en produits alimentaires de base relativement élevés : 70% pour les céréales, 58% pour le sucre, 35% pour les huiles alimentaires, 100% pour les viandes, 55% pour le lait et dérivés et 100% pour les fruits et légumes (FAO, 1996).

**Tableau 2: Assolement au niveau national et par taille d'exploitation**

	Moins de 5 ha	De 5 à 20 ha	De 20 à 50 ha	Plus de 50 ha	Total
<b>% des exploitations</b>	68.8	26.8	3.5	0.9	100.0
<b>% de la SAU*</b>	23.4	44.4	17.0	15.2	100.0
<b>SAU moyenne (ha)</b>	2.0	8.5	28.8	100.3	5.9
<b>Assolement en % de la SAU :</b>					
Céréales	55.0	53.0	51.0	43.0	52.0
Légumineuses	3.6	3.9	3.2	2.0	3.4
Cult. Industrielles	1.7	1.0	0.6	1.6	1.2
Cult. Oléagineuses	1.5	0.5	0.3	0.5	0.7
Cult. Maraîchères	1.8	1.0	0.7	1.5	1.2
Cult. Fourragères	2.0	1.1	0.8	2.4	1.4
Jachère	28.5	35.7	39.5	41.2	35.5
Cult. Diverses	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Plantations	8.6	4.9	3.9	8.1	6.1
<b>Total:</b>	102.8	101.2	100.1	100.4	101.6
Cult. Sous-Etage	3.6	1.6	0.9	0.1	1.8

(\*) SAU = Superficie Agricole Utile

Source: Enquête DPAE 1981/82, MARA.

Le tableau 2 montre, en moyenne, la part prédominante des céréales dans l'assolement (52% de la SAU). Cependant, on constate que celle-ci diminue avec la taille des exploitations pour passer de 55% d'occupation des sols dans les exploitations de moins de 5 ha à 43 % dans les exploitations de plus de 50 ha. Les jachères continuent d'occuper une place importante dans l'assolement ce qui s'explique par la part importante des terres situées dans des zones à faible pluviométrie dans la SAU totale. Les légumineuses et les cultures fourragères restent très limitées. Les cultures industrielles, les cultures maraîchères et les plantations fruitières n'occupent qu'une faible part de l'assolement compte tenu de la faible part des terres à pluviométrie élevée dans la SAU totale et des possibilités limitées d'irrigation.

L'analyse montre que les exploitations de moins de 5 ha ont tendance à intensifier plus : la superficie réservée à la jachère a tendance à diminuer avec la taille des exploitations, les parts

des superficies réservées aux cultures intensives (maraîchage, plantations et cultures industrielles) et des cultures sous-étages étant plus importantes dans les petites exploitations.

Les terrains de parcours, d' environ 53 millions ha, s'étendant sur de grands ensembles écologiques se différencient les uns des autres par la composition floristique et les conditions édapho-climatiques et contribuent pour environ 26% dans la couverture des besoins alimentaires du cheptel national.

La contribution du domaine forestier à la satisfaction des besoins alimentaires des troupeaux est évaluée à 1,5 milliards d'UF, soit 17 % de l'ensemble des besoins du cheptel national.

## 2. Les structures foncières actuelles

Au Maroc, les structures foncières se caractérisent par une diversité des statuts fonciers, une prédominance des micro-exploitations agricoles et leur morcellement.

### 2.1 Systemes fonciers

Le droit de propriété au Maroc est régi par la Constitution qui en définit la teneur et les limites. Les régimes juridiques de la terre, en plus du droit de propriété, sont soumis à certaines dispositions législatives spécifiques d'exploitation des terres agricoles.

Selon le recensement agricole 1973-74, comme le montre le tableau 3, les superficies cultivables sont réparties en cinq statuts juridiques.

**Tableau 3: Répartitions des Terres Cultivables par Statut Juridique**

Statuts Juridiques	% de la SAU Cultivable
Propriété Privée (melk)	74,3
Terres Collectives	14,5
Domaine Privé de l'Etat	5,6
Terres "Guich"	4,4
Terres "Habous"	1,2
Total:	100,0

Les terres "melk" appartiennent en pleine propriété à des personnes qui les exploitent, soit individuellement soit dans l'indivision, et sont soumises au droit successoral islamique. Le



Code des Investissements Agricoles (Dahir n° 1-69-25 du 25 juillet 1969) et la Loi n° 33-94 (Dahir n° 1-95-10 du 22 février 1995) comprennent une série de dispositions réglementant les terres *melk* situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres des mises en valeur en *bour*.

**Les terres collectives** appartiennent à des collectivités ethniques ; elles sont régies par une législation particulière de leur gestion. Les droits d'accès et de partage sont limités au groupe ethnique et ne sont transférables (droit de succession) qu'à ses membres mâles.

**Les terres "guich"** ont été accordées, pour usufruit, par le Sultan à certaines tribus dites "guich", en contrepartie de services militaires. Le droit de fond, qualifié de domaine éminent, appartient à la Direction des Domaines alors que le statut d'usufruitier est du ressort du tuteur des collectivités (Ministère de l'Intérieur). La gestion de ces terres et le droit d'accès ou de transfert sont semblables à ceux des terres collectives.

**Les terres "habous"** proviennent des donations consenties par certaines personnes au profit de fondations religieuses, selon trois types :

- Les "habous" publics, constituées de biens ruraux, soit gérés directement par le Ministère des Habous et des Affaires islamiques, soit loués aux enchères publiques ;
- Les "habous" de famille, gérés directement par les représentants des familles qui ont constitué un "habous" inaliénable des biens au profit de leurs descendants. A l'extinction de ces derniers, ces biens tombent sous le contrôle du Ministère des habous.
- Les "habous" des confréries religieuses (zaouias), gérés par les représentants (mouqadem) de ces institutions et soumis au contrôle du Ministère des habous.

**Les terres domaniales** proviennent de plusieurs origines : terres de la colonisation officielle récupérées par l'Etat (Dahir du 26.9.1963) ; terres issues des expropriations (Dahirs du 25.7.1969) ; terres transférées à l'Etat en vertu du Dahir du 2.3.1973, terres issues du reclassement du domaine public au domaine privé de l'Etat après le 6.9.1963, terres acquises par Décret royal du 4.7.1966 ou du Dahir du 29.12.1972 portant réforme agraire, acquisitions par d'autres voies (séquestres, dons, etc.).

Les terres agricoles relevant du domaine privé de l'Etat sont gérées d'une manière transitoire soit par la Direction des Domaines, soit par des sociétés d'Etat, en attendant leur affectation définitive (recherche, enseignement, privatisation, etc.). Elles sont exploitées soit par voie de location (Domaines), soit directement par ces sociétés. Une grande partie de ces terres a été distribuée dans le cadre de la réforme agraire, le reste est en train de s'épuiser avec l'adoption de la politique des privatisations.

## 2.2 Structures foncières

L'Enquête 1981/82 (voir tableau 2) confirme la prédominance de la petite exploitation de moins de cinq hectares, avec une moyenne de 2 hectares.

### **2.3 Mode de faire-valoir**

Selon les dernières estimations, le mode de faire valoir-indirect est relativement important puisqu'il porte sur près de 12,5% de la SAU totale et concerne près de 17% des exploitations agricoles. Selon le Ministère de l'Agriculture, les baux ruraux sont caractérisés par leur courte durée et par la précarité des clauses entre bailleurs et preneurs qui, en général, ne prévoient aucune disposition garantissant aux preneurs la stabilité nécessaire en vue d'apporter les investissements et les facteurs de production indispensables pour une exploitation rationnelle<sup>2</sup>. D'une manière générale, les baux ruraux sont conclus verbalement, pour une durée dépassant rarement une année.

## **3. Statuts fonciers et intervention de l'Etat**

### **3.1 La Stratégie Sectorielle dans le domaine du foncier**

#### **a. Les justifications avancées pour l'intervention de l'Etat**

La politique agricole marocaine, depuis l'indépendance, s'est caractérisée par une volonté explicite d'agir sur les structures foncières. Malgré plusieurs changements de contenu et d'orientation, les mêmes éléments de justification aux réformes foncières se retrouvent :

. La faible taille et le morcellement des exploitations agricoles sont supposés avoir un impact négatif sur la viabilité des exploitations agricoles et l'introduction de techniques modernes d'exploitation. Partant du fait que les terres "melk", majorité des terres cultivables, sont régies par la loi islamique dont les règles de succession stipulent le partage du patrimoine entre les cohéritiers, on considère que ce statut a une tendance intrinsèque à favoriser la fragmentation des propriétés entre tous les cohéritiers. De même, le nombre sans cesse croissant des ayant-droit des terres collectives et des terres "guich" conduit à une exigüité et un morcellement croissant des superficies exploitées.

Cet élément a pris un aspect particulier dans les périmètres de grande hydraulique, puisque dès 1969 l'Etat a établi dans le cadre du Code des Investissements Agricoles (CIA), le contrôle sur la transférabilité des superficies inférieures à 5 ha par peur d'un émiettement de celles-ci et une faible rentabilisation des aménagements hydro-agricoles au regard des efforts et des moyens financiers importants consentis par la collectivité nationale. La même règle a été généralisée en 1993 aux terres agricoles situées en dehors des périmètres irrigués dans le cadre de la Loi de Mise en Valeur en Bour.

. La précarité des exploitations agricoles :

L'indivision dans les terres "melk" et les terres "habous" de famille, les incertitudes sur

---

<sup>2</sup>/Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire "Rapport National sur l'Avancement de la Réforme Agraire et du Développement Rural Présenté à la Session de 1991 de la Conférence de la FAO (CMDARA)", Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire, Division de la Réforme Agraire, août 1990.

les limites précises des immeubles enregistrés par une simple "moulkya" (titre foncier de propriété privé non enregistré au titre du code de l'immatriculation foncière) et la possibilité (du moins dans les textes) de révoquer à tout moment le droit d'usufruit accordé sur les terres régies par les systèmes fonciers traditionnels, ainsi que l'indivisibilité des terres collectives et des terres "guich" sont considérées comme des facteurs d'insécurité ne favorisant pas la stabilité nécessaire à une mise en valeur rationnelle et à l'investissement.

Le même constat est fait pour certains types de tenures considérées peu sécurisantes et entravant l'investissement et l'intensification de la mise en valeur. Le mode de faire valoir indirects, les contrats d'associations et les contrats de location (30% des exploitations, selon les statistiques agricoles), sont de courte durée et reposent sur un simple accord verbal.

#### . La dégradation du potentiel productif:

Tous les rapports du Ministère<sup>3</sup> confirment les données du tableau 1. Les formations forestières et les nappes alfatières (environ 9 millions ha), sont dans leur grande majorité sous des bio-climats arides et semi-arides avec des sols en général fragiles et pauvres en matière organique. L'action de l'homme et des troupeaux perturbent l'équilibre par l'exploitation abusive des systèmes pastoraux et sylvo-pastoraux ce qui risque de compromettre à long terme la pérennité des ressources pastorales et forestières.

Les parcours connaissent une dégradation sévère, due aux défrichements, au surpâturage et à l'exploitation anarchique de certaines espèces pastorales (alpha). Dans certains collectifs dévolus aux parcours, le nombre croissant d'individus cherchant à sauvegarder leurs droits et leur subsistance, a abouti dans les faits au morcellement des terres collectives accompagné d'une mise en culture. Les terres "Guich" connaissent une évolution similaire, le droit de jouissance se transformant au fil du temps en une appropriation de fait.

La rareté des bonnes terres agricoles et les rendements médiocres de la céréaliculture conduisent les habitants des régions forestières et périforestières à effectuer illégalement des coupes de bois et à défricher les terres en pente aux dépens du domaine forestier de l'Etat pour étendre leurs terrains de culture. Ces pratiques accélèrent les phénomènes d'érosion qui mettent en péril les équipements et les infrastructures (barrages, routes,...).

Ajoutons à ces facteurs structurels une déperdition des terres cultivables sous l'influence de l'urbanisation et de la construction de logements.

#### **b. Les axes stratégiques :**

La Stratégie Sectorielle (Ministère de l'Agriculture 1993 et 1994) et le projet de Loi d'Orientation de l'Agriculture (Ministère de l'Agriculture 1997) arrêtent les objectifs de l'Etat dans le domaine du foncier à l'amélioration de l'accès et l'utilisation des terres, selon cinq axes stratégiques : sécuriser la possession de la terre, sécuriser sa gestion, optimiser la réserve foncière de l'Etat, augmenter la superficie des terres et préserver le domaine agricole.

---

<sup>3</sup>/ Stratégie élevage, Plan national d'aménagement foncier, etc.

Pour la mise en application de cette Stratégie et la généralisation des dispositions du Code des Investissements Agricole aux terres agricoles situées en dehors des périmètres irrigués un certain nombre de réformes ont été envisagées :

- . Mettre en place le crédit foncier, pour favoriser les entrepreneurs dynamiques et éviter la stérilisation des terres pour cause d'indivision.
- . Consolider les droits de propriété, à travers le développement de l'immatriculation et du cadastre, et la résolution des litiges d' héritage.
- . Moderniser les baux ruraux, pour améliorer le fonctionnement du marché, permettre une gestion à long terme des terres de location.
- . Engager une discussion des options politiques qu'impliqueraient la melkisation des collectifs, l'accès des étrangers à la propriété foncière, le remembrement, l'évolution des terres "habous" et "guich".

### **3.2 Les mesures législatives et institutionnelles**

a. Les mesures législatives :

La législation foncière de la phase post-coloniale a été marquée par trois séries de textes: le Code des Investissements Agricoles (1969), la Loi sur la Réforme Agraire (1972) et la Loi de Mise en Valeur en Bour (1993).

#### **Le Code des Investissements Agricoles (CIA) :**

Les principales dispositions, en matière de politique foncière, portent sur :

- L'aménagement des structures foncières;
- La limitation du morcellement;
- Le remembrement: l'application des textes a porté essentiellement sur les périmètres d'irrigation, où le remembrement a été intégré aux opérations d'aménagement foncier en vue de l'équipement hydro-agricole;
- Le contrôle des opérations immobilières et la soumission de toutes les transactions immobilières dans les périmètres irrigués à autorisation administrative;
- La réglementation des baux ruraux;
- L'expropriation pour les opérations de lotissements agricoles pour utilité publique;
- Le transfert à l'Etat des terres habous situées dans les périmètres irrigués;
- La stabilisation des terres collectives à l'intérieur des périmètres irrigués et leur "mélkisation" au profit des ayants droit.

Pour les terres de parcours, le CIA a défini les modalités de délimitation et de création des périmètres d'amélioration pastorale ainsi que les modalités d'intervention à l'intérieur de ces périmètres comme : la réalisation des équipements (points d'eau, pistes, bornes, pépinières pastorales, bains pesticides, centres d'affouragement, abris, ..), la régénération et l'enrichissement du tapis végétal (travaux de conservation des eaux et des sols, fumures, semis et plantation

d'espèces fourragères pastorales, implantation de brise vent, ...) et la gestion rationnelle des parcours (ouverture et fermeture des périmètres).

### **La loi sur la réforme agraire :**

Parmi ses dispositions, on note deux particulières portant sur les modalités de transfert de la terre et l'obligation aux attributaires de la réforme agraire d'adhérer à des coopératives de la réforme agraire. La première disposition modifie le droit de transfert de propriété et de succession tel qu'il est appliqué aux autres terres agricoles (transfert à un seul héritier, vente exclusive à l'Etat, obligation de mise en valeur selon un assolement préétabli, etc.). La deuxième disposition soumet les attributaires de la réforme agraire à l'obligation d'acquérir les facteurs de production (en dehors de la terre et du travail), de s'approvisionner en intrants et de commercialiser les produits par le biais d'une coopérative de la réforme agraire.

Les distributions de la réforme agraire (y compris les distributions opérées sur les terres collectives), cumulées à ce jour, ont porté sur une superficie de près de 324.000 ha au profit de quelques 22.800 attributaires constitués en 688 coopératives.

### **La loi de mise en valeur en bour :**

Elle s'inspire des mêmes principes ayant guidé l'aménagement des périmètres de grande hydraulique, selon une approche se veut intégrée, territorialement localisée, participative, contractuelle et décentralisée. Les périmètres délimités dans le cadre de cette loi peuvent comprendre des zones de mise en valeur des terres agricoles, des zones d'amélioration pastorale, des zones de conservation des sols ou l'une de ces zones seulement.

## **3.3 Mise en application des dispositions légales**

. La sécurisation de l'exploitation:

L'immatriculation, individuelle ou groupée, n'a touché que la moitié des superficies cultivables. L'immatriculation d'ensemble, malgré la gratuité et la simplicité des opérations, n'a pas atteint ses objectifs du fait du coût élevé et l'ampleur des moyens à mobiliser pour réaliser de telles opérations. Il en va de même de la melkisation des terres collectives qui, bien souvent, vise à légaliser un état de fait et répond aux vœux des intéressés, et a été très lente à se mettre en route.

A côté des mesures visant à modifier les statuts jugés précaires, l'Etat a mis en place en 1993 le Fonds de Calamités naturelles pour la prise en charge totale ou partielle des coûts engendrés par les mesures prises par l'Etat (rééchelonnement, allègement des dettes, etc.) au profit des agriculteurs confrontés à des calamités naturelles (sécheresse, inondation, attaques acridiennes, etc.). De même, compte tenu des risques fréquents menaçant l'agriculture, un projet de généralisation du système d'assurance agricole contre les risques dus aux calamités naturelles est en phase d'expérimentation, basé sur le principe de la participation effective des producteurs et de l'Etat dans un cadre contractuel avec le secteur des assurances.

Bien que le CIA ait prévu des mesures propres à garantir une certaine stabilité des baux ruraux, ces dispositions n'ont connu qu'une application partielle.

. La parcellisation des exploitations agricoles:

Le remembrement obligatoire dans les périmètres irrigués délimités, devant précéder la mise en eau, a porté jusqu'à présent sur 500 000 ha. Dans les zones bour, il n'a porté que sur 71.000 ha, bien que l'opération ait été jugée économiquement rentable, notamment dans le projet d'El Hajeb. Il faut signaler que les bénéficiaires, qui apparaissent une fois l'opération terminée, s'atténuent au fil du temps en raison, entre autres, du morcellement dû aux successions et aux pratiques des producteurs qui cherchent à diversifier les potentialités des terres.

. La limitation de la taille de l'exploitation:

Plusieurs tentatives ont été faites pour remédier à la situation en interdisant par la loi le morcellement des propriétés agricoles de faibles superficies. Dans la pratique, malgré l'existence d'une loi de limitation du morcellement dans les périmètres irrigués, les structures agraires, dans ces périmètres (voir tableau 4), restent caractérisées par la prédominance de la petite propriété (83.3% des exploitations de moins de 5 ha avec 2.01 ha en moyenne), 14.88 % d'exploitations entre 5 à 20 ha avec 8.54 ha en moyenne occupant 31.62% des superficies équipées).

**Tableau 4 :** Taille des exploitations dans les Périmètres de Grande Hydraulique par Office Régional de Mise Valeur Agricole (ORMVA) :

ORMVAs	Entre 0 et 5 ha		Entre 5 et 20 ha		Plus de 20 ha		Total	
	SAU	Nombre	SAU	Nombre	SAU	Nombre	SAU	Nombre
Doukkala	49.93	85.94	38.47	13.12	11.60	0.94	100	100
Gharb	47.97	91.94	20.01	6.69	32.02	1.37	100	100
Haouz	38.99	75.81	34.51	21.51	26.50	2.68	100	100
Loukkos	14.03	82.12	15.29	13.55	70.67	4.33	100	100
Moulouya	31.89	68.08	48.24	29.25	19.86	2.67	100	100
Sous-Massa	38.59	76.56	39.63	19.78	21.78	3.66	100	100
Tadla	43.09	83.74	33.36	14.99	23.55	1.28	100	100
<b>Total</b>	41.75	83.33	31.62	14.88	26.63	1.79	100	100
SAU Moyenne (en ha)	2.01		8.54		59.75		4.02	

Source: Etude Tarification de l'Eau d'Irrigation au Maroc, AGR, Ministère de l'Agriculture 1997.

. La conservation du patrimoine:

Depuis la promulgation du CIA en 1969, 17 périmètres d'amélioration pastorale ont été créés et délimités sur une superficie de 2.864.800 ha couvrant l'ensemble des écosystèmes. Il est à noter que la mise en valeur pastorale a connu un important démarrage à partir des années 80 avec le lancement de projets intégrés en bour (Moyen Atlas, Karia-Tissa, Abda, Haut Loukkos,

Settat, projet de développement pastoral et de l'élevage de l'oriental, etc.). Cependant plusieurs évaluations ont noté que ces opérations ont accéléré l'appropriation individuelle et une mise en culture de ces terres.

L'absence d'un inventaire complet du domaine forestier ne permet pas d'arrêter le défrichement. A ce jour, les inventaires n'ont touché qu'environ 15% des forêts et 73% des nappes alfatières.

## **4. Analyse et discussion**

### **4.1 La viabilité des petites exploitations agricoles**

Malgré l'absence d'une "théorie générale" sur la question, les statuts fonciers ont toujours été une préoccupation permanente des pouvoirs publics, même si les motivations derrière cette préoccupation ont changé avec le temps. De même, l'argumentaire développé pour justifier le besoin d'agir sur les statuts fonciers a été caractérisé par une approche technique du problème, basé plus sur une approche normative que sur des observations empiriques et un diagnostic scientifique.

La question du foncier est abordée sous trois aspects : les caractéristiques physiques, et plus particulièrement la faible taille et la parcellisation des exploitations agricoles, les caractéristiques juridiques et institutionnelles portant sur le type d'appropriation et la conservation de la ressource terre. Il s'agit d'éviter le morcellement excessif des exploitations agricoles, la stérilisation des terres agricoles par l'urbanisation, le défrichement du domaine forestier, la mise en culture de terres marginales jusqu'ici réservées aux parcours ou leur surexploitation.

On peut considérer que l'exiguïté des exploitations agricoles et la parcellisation limitent leur viabilité économique et financière, constituent un frein à l'amélioration de la productivité et l'adoption de nouvelles technologies, et par conséquent limitent leurs possibilités d'adaptation au nouveau contexte de libéralisation et d'ouverture de l'économie à la concurrence internationale. Il est certain qu'a priori les petites exploitations ne disposent pas des mêmes possibilités financières et techniques que les grandes. Cependant, face à des changements importants dans l'environnement de production, elles peuvent s'avérer plus viables économiquement, disposant d'une capacité d'adaptation plus importante, grâce à l'adoption d'un système productif intégrant le risque comme un facteur déterminant, malgré l'absence d'un système de crédit bancaire approprié et les défaillances dans les circuits de commercialisation des produits et d'approvisionnement en facteurs de production.

Le problème de viabilité économique des petites exploitations est surtout lié au manque d'un encadrement approprié et aux barrières posées aux petits exploitants pour accéder à des systèmes de crédits adaptés et aux marchés. L'expérience des projets intégrés (Doukkali et Ramli 1994) ou celle des coopératives de conditionnement du maraîchage destiné à l'exportation (zone côtière au sud de Casablanca) ou dans des centres de collecte de lait (surtout dans les périmètres irrigués) (Doukkali 1981) démontre qu'en réunissant ces conditions, les petites exploitations peuvent améliorer leur niveau d'efficacité économique et même adopter des technologies des plus avancées (production sous serres, vaches à haut potentiel laitiers, etc.) et devenir très compétitives même sur le marché extérieur.

#### 4.2 La parcellisation des exploitations agricoles

Le nombre élevé des parcelles et leur dispersion sont souvent présentés comme des facteurs accentuant l'inefficacité technique et économique des exploitations agricoles. Il est certain qu'ils engendrent des coûts plus élevés de déplacements, d'investissements, d'adoption de certaines technologies et de rationalisation des systèmes de production. Dans certaines situations, une dispersion excessive des exploitations peut conduire à une remise en question de leur viabilité. Mais, plusieurs études ont démontré que la dispersion des exploitations est même souhaitée comme facteur de réduction du risque, de soulagement des contraintes de travail imposées par les périodes de pointe, et de diversification des systèmes de production (Blarel & al. 1992). L'expérience marocaine dans ce domaine montre que la solution du remembrement n'a pu être conduite avec succès qu'à l'occasion de la réalisation par l'Etat d'investissements importants (Irrigation ou épierrage) qui compensent de loin les effets négatifs probables sur un grand nombre d'agriculteurs. Même dans des situations aussi spectaculaires que l'équipement dans le cadre de la grande hydraulique ou l'épierrage, le remembrement s'est avéré très coûteux en temps et en moyens de même qu'il a été constaté que ses effets bénéfiques s'estompent rapidement avec le temps.

#### 4.3 Les Statuts fonciers traditionnels

Le droit de propriété fait partie d'un ensemble institutionnel complexe de conventions qui régissent les relations, créent l'environnement pour une activité économique rurale. , les contrats de travail, l'accès à la terre, au crédit et aux marchés des biens. Comme les statuts fonciers influent sur une grande partie des décisions prises dans le milieu rural, l'hypothèse la plus souvent admise est que le développement économique exige nécessairement la mise en place d'un nouveau système institutionnel plus adapté. Les arguments le plus souvent avancés ont trait à la capacité d'adaptation des systèmes traditionnels et aux impacts négatifs des statuts fonciers traditionnels sur l'investissement et la productivité des terres à cause de l'insécurité de l'exploitation et les limites qu'ils imposent à la transférabilité des droits.

Au Maroc, les systèmes traditionnels de droits sur la terre se sont souvent adaptés avec succès à l'augmentation de la pression de la population, à l'introduction de nouvelles technologies et à la commercialisation des produits agricoles à travers une privatisation progressive des droits collectifs. Ceci suggère que la tâche officielle soit d'adapter les règles formelles pour conforter les changements de telle sorte à améliorer la sécurité des transactions en les officialisant (. Cependant il y a certains dangers compte tenu de la difficulté de prévoir l'impact possible des lois statutaires : formaliser les pratiques - par exemple par l'enregistrement de la terre - aura ses effets propres - en permettant l'accès de différents acteurs économiques au système formel - par exemple pour se saisir de la terre.

Une analyse des textes cités de loi sur la terre et des projets de réforme fait souvent référence à deux aspects de la question : la transférabilité et la sécurité des droits. La transférabilité de la terre est surtout recherchée comme moyen d'accès au crédit institutionnel et donc l'augmentation de l'investissement. La sécurité des droits d'exploitation, en plus du fait qu'elle constitue une incitation à l'investissement et donc favorise l'augmentation de la productivité des terres, est surtout recherchée comme condition de rationalisation des systèmes de production et d'incitation à une exploitation durable.



Cependant, si le renforcement de la transférabilité de la terre est posée en termes d'efficacité du marché du crédit, le plus souvent basé sur l'hypothèque de la terre, ce renforcement ne semble pas être motivé par l'augmentation de l'efficacité du marché de la terre. Continuer de conditionner le crédit sur le droit sur la terre risque, comme le font remarquer certains auteurs (Karla 1994), de réduire l'efficacité du marché de la terre et de maintenir la pression sur celle-ci. La terre ne peut devenir un facteur de production comme les autres que si elle perd sa qualité de facteur conditionnant l'accès aux autres facteurs de production. Or, on constate que d'une part certaines lois (loi sur le morcellement) vont à l'encontre d'une plus grande efficacité du marché de la terre, et d'autre part les réformes proposées ne font nullement mention de mesures de mise en place de mécanismes efficaces pour renforcer cette transférabilité.

#### a. La question de la sécurité de l'exploitation :

La dimension sécurité dans l'exploitation, comme le soulignent certains auteurs (Migot-Addolla & al. 199.), reflète l'effet combiné des règles : Les règles étatiques qui donnent la légitimité, le système administratif et judiciaire chargé de faire respecter cette légitimité et les normes sociales qui la défendent (ordre constitutionnel, les pratiques institutionnelles et le code de comportement normatif). Pour le Maroc, deux remarques s'imposent :

Sur les terres collectives, la tendance récente a été vers une appropriation individuelle, qui s'est souvent heurté non pas aux règles des institutions traditionnelles mais plutôt à un refus de reconnaissance par le système légal. Le plus souvent, l'opposition par les institutions traditionnelles à des partages ou à une reconnaissance de droits individuels a visé la protection des droits du groupe quand ils sont menacés (Bouderballa : Gharb) ou lorsque le partage individuel risque de compromettre la viabilité des systèmes de production (complémentarité entre l'exploitation de différents espaces, droits de passage de troupeaux, etc.).

L'insécurité observée dans certains cas de régime de propriété individuelle est plus le fait de la structure inefficace de contrôle et de transfert des droits (procédures de délimitation des droits, procédures de succession, procédures de sortie de l'indivision, etc.) et le manque de mécanismes efficaces pour faire respecter les droits et les contrats.

#### b. Les baux ruraux :

Les contrats de location de la terre sont souvent désignés comme un facteur limitant l'investissement, compte tenu de leur durée limitée et de leur fragilité. Une analyse de la situation au Maroc montre que cette pratique est souvent observée dans le cas limité des terres "Habous" qui ne constituent qu'une faible proportion des terres (moins de 1,2%) qui sont contrôlées par l'Etat. Cependant, les terres louées au sens strict du terme ne représentent qu'une faible proportion des terres ; dans la majorité des cas, désigne par location des formes variées d'association qui s'avèrent être plus des contrats de travail très efficaces pour mobiliser les facteurs de production nécessaires à l'exploitation de la terre ou pour répartir les risques climatiques, biologiques ou de marché entre des détenteurs des différents facteurs de production (terre, capital, travail, etc.). Comme le montrent certains travaux (Pascon 1982), ces contrats de partages des résultats, en production animale comme en production végétale, peuvent s'avérer

des moyens efficaces pour assurer une qualité et une intensité de travail que ne permet pas d'assurer un simple contrat de type employeur-salarié. Chercher à formaliser à tout prix ces contrats risque de remettre en question des pratiques sociales qui se sont avérées dans de nombreuses situations très efficaces.

#### **4.4 La conservation et la protection des ressources naturelles**

La conservation du patrimoine forestier et des terres de parcours, le plus souvent caractérisées par une fragilité alarmante, constitue un volet important de la politique agricole. Si plusieurs actions ont été entreprises dans ce domaine (délimitation des espaces forestiers et des espaces de parcours, projets de protection des bassins versants, projets d'amélioration et de protection des parcours) il est à noter que celles-ci se sont souvent heurtés à la faiblesse des moyens mobilisés et à la résistance des populations concernées. Comme le font souligner les plans nationaux (plan national d'aménagement des bassins versants, plan de reboisement, etc.) elles ne peuvent réussir que si elles se basent sur une action intégrée et participative impliquant l'administration et les populations concernées. Cependant, comme le démontre l'augmentation spectaculaire des superficies cultivées (plus de 25% en l'espace de 20 ans) par le défrichement, la demande sur la terre est telle que la situation ne peut que s'aggraver. De même, les mesures envisagées ne portent que sur les terres non encore défrichées et passent sous silence une grande partie des terres marginales qui se trouvent déjà sous culture.

Le problème de la conservation des ressources naturelles, si elle nécessite effectivement des actions de protection et des actions concertées, ne peut réussir que si elle est couplée avec :

- une politique réduisant le caractère dominant de la terre pour réduire la terre à un simple facteur de production ;
- une politique incitative amenant les populations concernées à renoncer à la mise en culture des terres marginales et aux défrichements ;
- une politique de développement globale qui tient compte des relations entre l'agriculture et le reste de l'économie.

La pression sur la terre s'explique parfaitement si on sait que la politique agricole a toujours lié les avantages accordés à la possession de la terre (aménagement hydraulique, distribution de subventions, accès au crédit, etc.), ce qui lui donne une prédominance capitale sur les autres facteurs de production. La mise en culture des terres marginales n'est que la conséquence des distorsions qui existent dans l'économie et qui rendent la mise en culture des terres marginales rentables au risque de les stériliser à long terme. La politique économique globale (taux de change, protection économique, système fiscal, politique des salaires, politique de substitution aux importations, etc.) a toujours favorisé le maintien d'une population importante dans l'agriculture et une pression croissante sur les ressources naturelles.

## Bibliographie

Améziane Tayeb. 1997. "Typologie des Exploitations Agricoles et Elaboration de Modèles de Fermes pour l'Analyse Quantitative de l'Impact des Mesures d'Ajustement Structurel au Maroc" Tome 4, Projet FAO/TCP/MOR/4453(A).

Azzam S. , A. Azzam, M. Moussaoui , A Laamari, K. Moore, and A. Sefrioui. 1994. "Les Pertes de Production due à l'Inefficiency Technique Chez les Producteurs de Pois-Chiche dans la Chaouia" Journée d'Information sur les Recherches en Economie Rurale - Outils d'Aide à la Décision et Rentabilité de la recherche en Agriculture Aléatoire, éd. INRA pp : 57-73, INRA, Rabat.

Azzam A., S. Azzam et M. Moussaoui. 1993. "Technical Efficiency Among Cereal Producers in the Chaouia Region of Morocco : A Stochastic Production Frontier Analysis" Centre d'Aridoculture, Série C 01/1. CRRRA - Settati.

Ben Zeroual D. 1982. "Contribution à l'Elaboration d'un Modèle de Comptabilité pour l'Exploitation Familiale" Mémoire de Fin d'Etudes pour l'Obtention du Diplôme d'Ingénieur d'Etat en Agronomie, Option Agro-Economie, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat.

Blarel B., P. Hazell, F. Place et J. Quiggin. 1992. " The Economics of Farm Fragmentation : Evidence from Ghana and Rwanda" *The World Bank Economic Review* vol.6 (2, May)

Bouderbala N., M. Chraïbi et P. Pascon. La Question Agraire au Maroc.- Publications du Bulletin Economique et Social du Maroc N° 123-124-125.

Bouderbala N., M. Chraïbi et P. Pascon. La Question Agraire au Maroc 2.- Publications du Bulletin Economique et Social du Maroc N° 133-134.

Bouderbala N. et R. Filali-Meknassi. 1991. Code Agraire au Marocain.- Ed. Office Régional de Mise en Valeur Agricole du Gharb. Kénitra.

Doukkali R. 1981. "Coopératives Agricoles et Intervention de l'Etat" Mémoire de Fin d'Etudes pour l'Obtention du Diplôme d'Ingénieur d'Etat en Agronomie, Option Agro-Economie, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat.

Doukkali R. et R. Ramli. 1994. " Impact du Crédit Agricole sur l'Efficiency des Exploitations Agricoles dans la Zone du Projet Fès-Karia-Tissa", Actes de la Journée d'Etude de l'AMAECO du 9 décembre 1994 "Le Financement du Développement de L'Agriculture marocaine" Association marocaine de l'Agro-Economie.

Faddlaoui A. et M. Moussaoui. 1998. " Efficiency de Production et Compétitivité : Cas des Producteurs Céréaliers en Zone Bour Favorable du Maroc" Communication au Séminaire sur "L'Agriculture marocaine Face à la Mondialisation" 12-13 février 1998, Association marocaine de l'Agro-Economie. Rabat.

Jaoud M. 1997. "Evaluation Quantitative de Certains Effets du Programme d'Ajustement Structurel en Agriculture par Simulation Budgétaire" Tome 4, Projet FAO/TCP/MOR/4453(A).

Löfgren H., R. Doukkali, H. Serghini et S. Robinson 1996 "A model of Rural Morocco: Structure and Simulations" MTD, Discussion Paper N° 17, IFPRI, Washington D.C.

Migo-Adollah S., P. Hazell, B. Blarel and F. Place. 1991. "Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa : A Constraint on Productivity ? " *The World Bank Economic Review* vol.5 (1, January)

Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et de la Pêche: "Actions Gouvernementales en 1997, Secteur Agricole" Direction de la Programmation et des Affaires Economiques, janvier 1998.

"Loi d'Orientation de l'Agriculture" décembre 1997.

"Opération Epierrage, Rapport d'Evaluation" Direction des Aménagements Fonciers, février 1997.

"Note Relative à l'Assurance Agricole" Direction de la Production Végétale, septembre 1997.

"Réflexion pour une Refonte du Code des Investissements Agricoles. Première Partie -Bilan." Premier Draft, Commission Chargée de la Refonte du Code des Investissements Agricoles. Janvier 1996.

"Loi N° 33-94 Relative aux Périmètres de Mise en Valeur en Bour"

"Une Stratégie pour l'Agriculture. Propositions" juillet 1994.

"Contribution du Développement Agricole à une Stratégie du développement Rural".- Juillet 1993.

"Contribution du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire à une Stratégie de Développement Rural. Note de Synthèse" mai 1993.

"Rapport National sur l'Avancement de la Réforme Agraire et du Développement Rural" Division de la Vulgarisation. Août 1990.

Pascon P. 1980. Etude Rurales, Idées et Enquêtes sur la Campagne marocaine.- Ed. SMER Rabat.

Raki M. 1991. Agriculture et Revenus. Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Ed. Actes, Rabat.