



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



La privatisation des terres collectives au Maroc: une voie de dynamisation du marché foncier agricole et de réduction de la pauvreté

FERRASSI Mohamed Hicham

Directeur du Foncier Rural, Agence MCA Morocco, Maroc
ferrassi@mcamorocco.ma

**Paper prepared for presentation at the
“2019 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY”
The World Bank - Washington DC, March 25-29, 2019**

Copyright 2019 by author(s). All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



Abstract

Au Maroc, les terres collectives s'étendent sur environ 15 millions d'hectares (Ha). Deux textes de lois encadrent la jouissance de ces terres, les lois de 1919 et de 1969. Aujourd'hui, leur statut constitue un véritable frein à leur mise en valeur. L'activité développée dans le cadre du Compact II vise à octroyer aux ayants droit de ces terres des titres de propriété individuels en testant une procédure optimisée sur deux sites pilotes et qui a vocation à être appliquée dans le reste du pays. Ce processus de privatisation¹ des terres des collectivités ethniques est accompagné de mesures d'accompagnement pour optimiser les retombées positives de ce projet.

Key Words: terres collectives, dynamisation du foncier, ayants droit, melk, réformes.

¹ On entend par privatisation au sens du présent article, le désengagement total de l'Etat de la gestion des terres collectives situées en partie ou en totalité dans les périmètres d'irrigation à travers l'abandon du droit de tutelle qu'il exerce sur les Collectivités Ethniques propriétaires des terrains qui feront l'objet de partage entre les ayants droit et par la suite la reconnaissance de la propriété individuelle via la création de titres fonciers individuels.



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



Contexte

Le foncier est un déterminant important de l'investissement et le régime foncier joue un rôle prépondérant dans l'essor de l'activité économique. Or, la question foncière est complexe au Maroc : d'une part, la propriété foncière est soumise à des régimes différents qui rendent les transactions des terres difficiles, d'autre part, le domaine du foncier dispose de statuts extrêmement divers. A ce sujet, l'étude² pour identifier les contraintes majeures à une croissance large et inclusive au Maroc, réalisée en 2015 par le Gouvernement conjointement avec la Banque Africaine de Développement, et financée par le Millennium Challenge Corporation (MCC) à l'occasion du développement du deuxième programme de coopération avec le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique (Compact II), a clairement souligné que l'investissement agricole au Maroc est limité par l'insécurité foncière dans les zones rurales et les problèmes de l'indivision et du morcellement.

Pour adresser cette contrainte, l'activité du foncier rural du Compact II³ a été développée en ciblant les terres collectives. Ces dernières revêtent une grande importance dans la vie sociale et économique du pays, mais, du fait notamment de leur statut foncier, leur potentiel agro-sylvo-pastoral n'est que partiellement valorisé. Terres appartenant à 4 600 collectivités ethniques, elles s'étendent sur environ 15 millions d'hectare (Ha) dont près de 2 millions sont de culture, soit environ 17% de la superficie agricole utile.

L'activité du foncier rural a pour objectif principal d'améliorer la productivité du foncier en mettant en place les moyens de transformer la propriété dans l'indivision des terres collectives, situées dans les périmètres d'irrigation, en propriétés individuelles au profit des ayants droit.

1. Le statut juridique des terres collectives comme contrainte au développement agricole

1.1. Cadre juridique régissant les terres collectives

Dans les premières années du Protectorat sont prises les mesures d'institutionnalisation des terres collectives, et par la même occasion de la coutume. Le dahir du 27 avril 1919 encadre l'exploitation des terres par les ayants droit, membres d'une collectivité ethnique, et reconnus comme appartenant à une tribu, fraction de tribus, douar ou tout groupement ethnique (c'est à dire comme appartenant à un groupe social et politique fondé sur une parenté ethnique réelle ou supposée), en leur octroyant un droit de jouissance temporaire qu'ils organisent comme ils le souhaitent. En outre, ces collectivités jouissent de la personnalité morale de droit privé.

² Etude : « Diagnostic de croissance du Maroc : analyse des contraintes à une croissance large et inclusive » (www.mcamorocco.ma)

³ Pour plus d'informations sur le Compact II, veuillez consulter le même site web.



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



Selon ce dahir, les collectivités ethniques sont propriétaires à titre collectif d'un domaine qui peut être délimité et immatriculé. Les chefs de famille n'ont qu'un droit de jouissance inaliénable sur une part de l'immeuble collectif qui n'est ni localisée ni quantifiée légalement. Le dahir n'intervient que pour définir les relations entre les collectivités et l'Etat, en confiant la tutelle des collectivités ethniques au Ministre de l'Intérieur, par le biais de la Direction des affaires rurales. Dans cette organisation, les nouab (sing. : naïb) sont les représentants des collectivités ethniques et ses interlocuteurs auprès de l'administration de tutelle. Les modes de gestion interne de la terre collective (règles de partage, d'accession à la terre, d'organisation du parcellaire collectif) sont laissés à la discrétion de la collectivité qui prend les décisions qui la concernent.

Les terres collectives sont inaliénables (ne peuvent être cédées qu'aux acteurs publics), imprescriptibles (ne peuvent être acquises par prescription acquisitive) et insaisissables (ne peuvent pas faire l'objet de saisie et donc ne peuvent servir de garantie à un prêt hypothécaire).

Cette situation est une source d'insécurité et d'instabilité juridique qui ne confère pas d'assurance aux ayants droit pour leur autoriser à accroître leurs investissements agricoles et la valorisation de ces terres.

Si certains textes juridiques ont apporté quelques menus changements à cette situation, la transformation la plus profonde est venue de la législation du Code des investissements agricoles (25 juillet 1969) : le dahir n°1.69.30, relatif aux terres collectives situées en totalité ou en partie dans les périmètres d'irrigation, qui transforma celles-ci en propriétés melk indivises. Ce texte promeut le développement de l'agriculture comme un des piliers fondamentaux de la politique nationale de développement économique et social et définit les avantages offerts par l'Etat aux agriculteurs. Un aspect essentiel de cette politique agricole a été de favoriser les investissements privés, grâce notamment à diverses formes d'appui apportées par l'Etat : réalisation d'infrastructures de base, mise en place de subventions, développement de la recherche agronomique et de l'enseignement agricole, investissements dans les périmètres d'irrigation (aménagement des périmètres, équipement des exploitations, etc.) et amélioration de la gestion foncière. Aussi ce dahir prévoit une transformation substantielle du statut des terres collectives situées en totalité ou en partie dans les périmètres irrigués à travers la reconnaissance du droit de propriété au profit des ayants droit des collectivités ethniques. Il s'agit d'une reconnaissance de la propriété dans l'indivision d'abord, et après la réalisation d'un certain nombre de formalités, son individualisation à travers la formalisation des droits fonciers et la constitution des titres de propriétés individuelles au profit des ayants droit co-indivisaires. La remise des titres de propriété aux AD attributaires des lots se fait après la réalisation des opérations de lotissement et d'attribution, soit dans le détail :

- L'assainissement de l'assiette foncière de la collectivité ethnique devant déboucher sur la constitution d'un titre mère de propriété à son nom et la détermination du territoire melkisable et à melkiser ;



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



- L'établissement par les nouab de la liste des ayants droit et la publication de cette liste au Bulletin Officiel ;
- La réalisation d'une opération de lotissement qui se traduit par l'éclatement du titre foncier mère en titres fonciers individuels ;
- L'attribution des titres de propriété individuels au profit des ayants droit.

1.2. Les limites liées au statut juridique des terres collectives

Les limites liées au statut collectif se situent à deux niveaux et concernent les spécificités du statut collectif et les pratiques des paysanneries qui ont pour base foncière la terre collective.

Si les terres collectives appartiennent à l'ensemble de la collectivité ethnique, l'activité de production a lieu dans les exploitations qui n'ont pas d'existence juridique. Il n'est donc pas possible pour les membres exploitants d'obtenir des crédits d'investissement ou d'aide à la production ni de recourir à la caution solidaire de l'ensemble de la collectivité. Du fait de la propriété de groupe, les exploitations sont rarement stables car les collectivités peuvent organiser la rotation dans le temps et dans l'espace des parcelles attribuées aux ayants droit. De plus, ces terres sont inaliénables et, du fait de la loi, ne peuvent être vendues. Enfin, la pression démographique exercée sur la terre est croissante et fait que les dimensions des parts collectives exploitées par les ayants droit sont de plus en plus réduites.

Tous ces arguments font que les conditions qui prévalent sur les terres collectives sont peu favorables à une intensification de la mise en valeur. Afin de permettre l'augmentation de la productivité agricole, un certain nombre de pré-requis ont été identifiés :

- la sécurité de la propriété qui permet le recours au crédit ;
- la stabilité des exploitations qui permet l'investissement ;
- la mobilité des propriétés dans le marché foncier qui permet aux entrepreneurs d'acquérir des terres ;
- la rationalisation du paysage agraire afin de regrouper l'habitat et les parcelles d'une même propriété et préserver les terres cultivables.

Le processus de privatisation permettra de sécuriser la propriété de ces terres à travers l'établissement des titres de propriété individuels au nom des ayants droit. Par ailleurs, comme le processus de privatisation ne se réduit pas à une simple opération d'immatriculation foncière, il permettra :

- Une amélioration de la sécurité foncière favorisant l'investissement par les ayants droit. Le regroupement, dans certains cas, des nombreuses parcelles appartenant à un seul ayant droit en un ou deux lots, favorisant l'amélioration de la productivité en facilitant la mécanisation et en réduisant les déplacements des agriculteurs ;



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



- Une meilleure gestion de l'eau d'irrigation ;
- Un accès à des crédits de montants plus importants et à des taux plus intéressants par rapport à une situation sans titre foncier individuel ;
- Une réduction des conflits fonciers grâce à la constitution des titres de propriété individuels;
- Une dynamisation du marché foncier.

2. L'approche de dynamisation du marché foncier

L'approche de dynamisation du marché foncier diffère selon le régime juridique appliqué aux terres collectives. Lorsque les terres collectives sont situées à l'intérieur d'un périmètre d'irrigation, la dynamisation du marché est basée sur la reconnaissance de la propriété aux ayants droit et la formalisation des droits fonciers. Lorsqu'elles se trouvent en bour, l'approche se base sur la mobilisation du foncier collectif via des contrats de location de longue durée.

2.1. Le projet du foncier rural : les terres collectives situées dans le périmètre d'irrigation

Les terres concernées par le projet du foncier rural sont les terres collectives situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation régies par le dahir de 1969. Ce dernier identifie les principales étapes de l'opération consistant à passer de la propriété de la collectivité ethnique dans l'indivision à la propriété des ayants droit de manière individuelle, dans la pratique, ce processus s'est révélé difficile à mettre en place. Peu d'opérations de privatisation ont été menées du fait de l'absence de définition des rôles et responsabilités des intervenants dans et tout au long du processus, ni en termes de délais, ni en termes d'actions à mener, ayant comme conséquence des lenteurs considérables dans leur mise en œuvre. Par exemple, la dernière opération menée dans le Gharb, sur 36000 Ha, a démarré en 1992 et a pris fin en 2018, soit 26 ans.

Des solutions ont été proposées et développées dans le cadre de l'activité du foncier rural pour simplifier et accélérer le processus de privatisation tout en veillant que la melkisation ait des impacts concrets sur le bien-être des ayants droit et des collectivités ethniques dans leur globalité.

Les objectifs

Avec un budget de 33 millions de dollars, l'activité du foncier rural vise particulièrement l'amélioration de la productivité du foncier pour mieux répondre aux besoins des investisseurs d'une part et lutter contre la pauvreté et impulser la création d'emploi d'autre part, et ce, en transformant la propriété dans l'indivision des terres collectives situées dans les périmètres irrigués afin de développer les investissements agricoles et réduire la pauvreté. En effet, l'analyse des contraintes au développement économique, effectuée lors de la période de développement du Compact II, a souligné trois constats essentiels concernant les terres collectives situées en périmètres irrigués :



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



- l'absence des conditions de sécurité et de stabilité nécessaires au développement des investissements agricoles,
- le statut juridique d'indivision des terres collectives contraignant les investissements,
- la vulnérabilité économique des collectivistes.

L'activité du foncier agricole vise la melkisation d'environ 51000 ha des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation de l'Office régional de mise en valeur agricole du Gharb (provinces de Kénitra, Sidi Kacem et Sidi Slimane) et auxquelles s'ajoutent, sur nouvelle demande du Gouvernement, 15000 ha dans le périmètre irrigué de l'Office régional de mise en valeur agricole du Haouz (province de Kelaa des Sraghna). Le nombre des ayants droit bénéficiaires de l'attribution des titres de propriété est d'environ 16000 personnes dans la zone pilote du Gharb et de 8400 personnes dans la zone pilote du Haouz.

Plus précisément, il s'agit de concevoir une procédure optimisée de melkisation en termes de coût et de délais, prenant en compte les aspects environnementaux et sociaux, puis de la tester sur les deux sites pilotes mentionnés. Celle-ci une fois validée sera appliquée aux terres collectives des autres périmètres irrigués du Royaume, soit au total 255000 Ha environ. A cette activité principale de melkisation s'ajoute la maximisation des retombées économiques de l'opération à travers la mise en œuvre de mesures sociales d'accompagnement à destination des ayants droit, des femmes, des jeunes et des populations vulnérables. Il s'agira par ces dernières d'accompagner la population dans cette opération de transformation sociale en mettant à sa disposition un éventail de mesures déclinées sur trois volets : le renforcement des capacités, l'accès au financement et le développement d'activités génératrices de revenus.

En outre, la mise en œuvre de l'activité sur le terrain se fera dans le respect des normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société Financière Internationale (SFI-Groupe de la Banque Mondiale), ainsi que de la Politique Genre et inclusion sociale de MCC.

Les réformes accompagnant l'implémentation de l'activité

La mise en œuvre de l'activité « foncier rural » s'inscrit dans le cadre de l'application par le Gouvernement des Hautes Directives de Sa Majesté le Roi Mohammed VI contenues dans le Message Royal adressé aux participants aux assises nationales sur "la politique foncière de l'Etat et son rôle dans le développement économique et social", tenues à Skhirat les 8 et 9 décembre 2015, portant sur l'accélération du processus de melkisation et la gratuité des opérations de Melkisation.

En application des directives royales, un certain nombre de réformes ont été mises en place pour faciliter la privatisation des terres collectives dans l'indivision dont notamment leur exonération des droits relatifs à l'immatriculation et des taxes de l'enregistrement foncier.



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



Le Décret n° 2-16-135 du 20 avril 2016 relatif à l'exonération des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation des droits relatifs à l'immatriculation prend effet à compter de la date de sa publication au Bulletin officiel le 5 mai 2016, (BO N° 6462). Ledit décret dispose que sont exonérées des droits de conservation foncière, toutes les formalités relatives à l'immatriculation des terres collectives situées en totalité ou en partie dans les périmètres d'irrigation, soumises aux dispositions du dahir susvisé n° 1-69-30 du 25 juillet 1969 relatif aux terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation et ce, jusqu'à l'inscription sur les titres fonciers des lots attribués aux ayants droits dans le cadre dudit dahir.

Dans la même logique, l'article 129 alinea 17 du Code Général des Impôts, en 2016, exonère les opérations d'attribution de lots réalisées conformément au Dahir n° 1-69-30 du 25 juillet 1969 relatif aux terres collectives situées dans le périmètre d'irrigation.

Enfin, et dans un même souci d'opérativité, une procédure optimisée de melkisation, en terme de délais et de coûts, a été élaborée en partenariat avec les parties prenantes concernées, à savoir les services du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts, dont les ORMVA du Gharb et du Haouz, du Ministère de l'Intérieur et de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie. En effet, même si la loi de 1969 permet l'attribution aux ayant droits de titres de propriété privés, la mise en œuvre du processus d'attribution des terres connaît de nombreux problèmes par manque de procédure. Afin de porter cette procédure, une circulaire conjointe N°3726 en date du 23 juillet 2018 du Ministre de l'Agriculture, de la pêche maritime, du développement rural, des eaux et forêts, et du Ministre de l'Intérieur relative à la procédure de melkisation des terres collectives situées dans les périmètres d'irrigation a été adoptée.

2.2. Les terres collectives hors périmètre d'irrigation

La dynamisation du marché foncier pour ce type de terres s'est basée dans un premier temps sur la stabilisation et la sécurisation de la jouissance du foncier via des contrats de location à moyen et long terme à des investisseurs privés et dans une étape ultérieure à venir sur l'attribution de la propriété aux ayants droit exploitants pour assurer un développement inclusif et durable dans le monde rural.

Mobilisation du foncier aux investisseurs privés

Ces terres collectives sont soumises au dahir de 1919 qui reconnaît la propriété à la collectivité ethnique, seul propriétaire, dont les membres bénéficient d'un droit de jouissance temporaire et parfois à tour de rôle.

La stratégie de dynamisation du marché foncier poursuivie à ce niveau par l'Etat, dans le cadre du Plan Maroc Vert, consiste en la mise à disposition de ces terres aux investisseurs privés, via des contrats de location de moyen et de long termes, avec un cahier des charges de valorisation, leur permettant ainsi une stabilité dans la jouissance pour favoriser et renforcer l'accroissement de leurs investissements en vue de l'amélioration de la productivité agricole.



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



Toutefois, cette opération présente des contraintes sociales importantes dans la mesure où les ayants droit, qui anciennement bénéficiaient d'une jouissance sur ces terres, se voient privés de ce droit en contrepartie d'une quote-part du loyer qui leur est distribuée par la tutelle. Or, celle-ci ne leur permet pas dans la plupart des cas une valeur similaire à ce qu'ils percevaient directement avant. En général, ces ayants droit se retrouvent ouvriers de l'investisseur locataire. En termes de conséquences sur le tissu social, une transformation des pratiques sociales se constate avec d'une part le développement du salariat mais de manière réduite, réduisant le nombre de bénéficiaires de l'exploitation de ces terres et augmentant le sous-emploi, l'emploi informel, voire l'émigration vers les villes et l'étranger, et d'autre part une transformation des activités agricoles.

Mobilisation du foncier pour un développement inclusif et durable

Pour pallier les difficultés sociales et permettre l'optimisation des terres collectives dans l'amélioration de la productivité du foncier, des débats régionaux ont été organisés sur le thème « les terres collectives pour un développement humain durable », dans lesquels étaient présents les ayants droit, la société civile, les investisseurs et les administrations concernées. Les principales recommandations⁴ convergent vers la nécessité de l'adoption d'un nouveau régime juridique des terres collectives, en vue de les mettre à niveau pour créer un climat propice à l'intégration optimale de ces terres dans le processus de développement économique et social du pays, dans le cadre des principes de droit, d'équité et de justice sociale, en particulier par la consécration de l'équité dans la jouissance des terres entre hommes et femmes, membres de la collectivité ethnique, et par l'attribution de la propriété des terres collectives agricoles aux ayants droit pour stabiliser la population sur place et les encourager à y investir.

Récemment encore, une nouvelle dynamique pour le développement rural a été lancée par Sa Majesté le Roi dans son discours royal prononcé lors de l'ouverture de la session parlementaire d'automne 2018⁵. Ainsi, des directives ont été données pour la mobilisation d'un million d'hectares supplémentaires des terres collectives situées dans les zones Bour appartenant aux collectivités ethniques pour la réalisation de projets d'investissement agricole, constituant ainsi un levier fort pour améliorer globalement le niveau de vie socio-économique et plus particulièrement celui des ayants droit.

L'aspect social est fortement pris en considération à travers des directives mettant l'accent sur l'importance du développement rural pour assurer de meilleures conditions de vie et d'établissement en milieu rural par la consolidation des acquis réalisés dans le domaine agricole et la création de nouvelles activités génératrices d'emplois et de revenus, notamment en faveur des jeunes en milieu rural ; la mise en place de conditions favorables à l'émergence d'une classe

⁴ Voir pour plus de détails sur ce point le rapport sur les débats régionaux sur les terres collectives tenues en 2014 et les recommandations de la conférence nationale sur la politique foncière de l'Etat et son rôle dans le développement économique et social tenue en 2015 (www.assisesfoncier.ma)

⁵ Discours royal, <http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/discours-royaux>



Catalyzing Innovation

ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY
WASHINGTON DC, MARCH 25-29, 2019



moyenne agricole à même d'assurer leur vocation de facteur d'équilibre et de levier de développement socioéconomique et le soutien aux petits agriculteurs.

Pour prendre en charge ces différentes attentes, une refonte du cadre juridique est en cours de réalisation à travers la mise en place de nouveaux projets de lois⁶, actuellement mis dans le circuit d'adoption. Aussi, une nouvelle approche pour le développement rural est en cours de développement.

⁶ Projet de loi N°63.17 sur la délimitation administrative des terres collectives, projet de loi N°62.17 relative à la tutelle administrative sur les collectivités ethniques, projet de loi N°64.17 sur les terres collectives situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation.