



# **GUIDE D'ORIENTATION GESTION DU FONCIER AU MAROC STAUTS ET LOIS**

[draft

**28/12/2023**

Table des matières

<b>PREAMBULE</b> .....	<b>3</b>
<b>CONTEXTE</b> .....	<b>4</b>
<b>I. LES DIFFÉRENTS STATUTS JURIDIQUES DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES AU MAROC</b> .....	<b>6</b>
1. Les terres collectives .....	6
2. Les melks : .....	7
3. Les terres guich : .....	8
4. Les biens immobiliers domaniaux : .....	8
5. Les habous : .....	8
<b>II. LE DROIT DU FONCIER AU MAROC EST CARACTÉRISÉ PAR UNE DIVERSITÉ DE STATUT</b> .....	<b>9</b>
<b>III. DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RÉGIMES FONCIERS AU MAROC</b> .....	<b>11</b>
<b>IV. LA PROBLÉMATIQUE DES RÉGIMES FONCIERS DES TERRES AGRICOLES AU MAROC.</b> .....	<b>11</b>
<b>CONCLUSIONS ET VOIES DE SOLUTIONS</b> .....	<b>22</b>
<b>REFERENCES</b> .....	<b>23</b>

## PREAMBULE

## CONTEXTE

Par le droit coutumier, les lois positives ou un référentiel combinant à la fois les règles tribales et le droit positif.

L'origine de cette migration vers un cadre légal favorisant le droit à la propriété remonte à l'époque précoloniale. La Convention de Madrid (1880) posera les prémisses de ce que l'on considérera, dès le protectorat français en 1912, comme les bases de la modernisation du Maroc.

L'administration coloniale considéra très tôt l'opportunité de disloquer le patrimoine foncier tribal au profit de la propriété collective. Condition fondamentale pour entamer le processus de modernisation tel qu'imaginé par le protectorat français ; le rejet d'une organisation sociale basée sur les liens ancestraux et le tribalisme au profit de d'un approche capitaliste définie par le droit de propriété.

Concrètement, et contrairement à ce qui a été pratiqué en Algérie où l'intégralité des terres ont été expropriées lors du processus de colonisation, l'approche du protectorat français au Maroc a pris en considération l'attachement tribal à la terre, et la nécessité de garantir aux populations et collectivités la délimitation spatiale nécessaire à leur subsistance, tout en garantissant des périmètres contrôlés sur lequel peuvent être installées les futures colonies.

Ainsi, l'administration coloniale a décrété que les terres des tribus étaient inaliénables. A cela s'ajoute la complexité de la procédure administrative pour l'acquisition des biens immeubles. Ces deux facteurs ont contribué à la fois à faciliter la transition du droit tribal vers la propriété, mais aussi à freiner l'appétit des acheteurs français.

Si l'immatriculation foncière a servi, principalement, à la délimitation des espaces de colonisation par les nouveaux arrivants français, elle aura eu comme conséquence l'affaiblissement de l'emprise tribale sur les terres. En effet, le Dahir du 27 avril 1919 confirmera le caractère inaliénable des terres collectives d'une part tout en instaurant la tutelle de l'Etat sur les terres appartenant aux collectivités. Ce texte légal donnera les bases du processus de modernisation du Maroc tel que défini par le modèle capitaliste colonial.

Ce dahir qui est un texte hybride alliant le droit coutumier à la reconnaissance moderne du droit de propriété est toujours en vigueur, un siècle après sa publication. Même s'il a été amendé après l'indépendance, il continue d'être le texte de référence régissant le rapport entre les collectivités ethniques et les organismes de tutelle de l'Etat en matière foncière.

Toutefois, le statut des terres collectives revêt une autre particularité car tout en appartenant à la collectivité ces terres restent indivisibles entre les ayant-droits, ce qui pose le problème de la multiplication de micro-exploitations susceptibles de limiter la mise en valeur du patrimoine foncier.

Dès lors, le dahir du 25 juillet 1969 relatif aux terres collectives situées dans les **périmètres d'irrigation** a posé les bases successorales sur lesquelles sera transmis le droit de jouissance entre les parents et leurs descendants, suivant un mécanisme inspiré du droit successoral musulman et peu équitable entre les membres de la même fratrie.

Près de quarante ans plus tard, un mouvement féministe verra le jour pour défendre l'accès aux mêmes droits et compensations sur ces terres collectives. Ce que l'on connaît désormais sous le nom du mouvement des femmes Soulaliyate ).

L'objectif premier, selon l'exposé des motifs dahir du 25 juillet 1969, est que "le lotissement de ces immeubles pourra être souvent facilité. En effet, l'attribution de lots domaniaux à des indivisaires permettra à l'Etat de disposer de parts de ces derniers dans l'ancien immeuble collectif. Ces parts seront distribuées à d'autres indivisaires qui verront ainsi leurs parts agrandies et susceptibles de correspondre à des exploitations viables.

Le 22 septembre 2010 une convention a été signée entre le ministère de l'intérieur en tant qu'organe de tutelle sur les terres collectives et la conservation foncière afin de tracer la délimitation administrative des terres collectives et ou leur enregistrement auprès des services de la conservation foncière.

Les questions à se poser sont les suivantes :

- Quels sont les principaux obstacles dus aux régimes fonciers que rencontrent les agriculteurs pour accéder à la terre, s'assurer de l'exploiter en toute sécurité et de façon durable, et comment ces obstacles se répercutent-ils sur le développement agricole général du Maroc?
- Quelles sont les conditions d'occupation des terres, constituant des modèles réussis, pouvant contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement agricole et à dégager, en particulier des réponses sur le rôle du foncier ?
- Comment des changements des régimes fonciers peuvent-ils engendrer des réactions favorables à l'intensification de la production agricole et de l'investissement ?

## I. LES DIFFÉRENTS STATUTS JURIDIQUES DES PROPRIÉTÉS IMMOBILIÈRES AU MAROC

Le système foncier au Maroc est caractérisé par une diversité de régimes juridiques qu'a connu tout au long de son histoire à savoir : le domaine **public**, le domaine **privé de l'Etat**, la propriété **Melk** régie par le droit musulman, **les immeubles immatriculés** soumis au code foncier (loi 14-07), **les habous**, les terres **Guich** et les terres collectives.

Le nombre de ces propriétés varie selon la doctrine entre A. Mesureur qui cite huit (les terres mortes, les terres melk, les terres collectives des tribus, les terres makhzen, les terres guich, les terres des tribus de naïba, les biens habous et les terres immatriculées) et Paul Decroux qui en dénombre huit ( les terres immatriculées, les habous, les droits coutumiers musulmans, les terres collectives, les terres guich, les terres situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation, les biens de famille et les lotissements ).

### 1. Les terres collectives

Les terres collectives sont celles qui appartiennent collectivement à un groupement d'habitants faisant partie d'une même origine et descendant d'une même ethnie. Elles sont probablement les formes les plus anciennes d'occupation des sols au Maroc.

A l'origine, ce sont essentiellement des terres de tribu, le terme « collectif » a été instauré sous le Protectorat. Ces terres sont régies par une série de textes législatifs dont le plus important est le Dahir de 1919 qui organise la tutelle administrative de ces biens collectifs et en régleme la gestion et l'aliénation.

L'article premier de ce dahir reconnaît la propriété de la tribu sur les terres collective mais le limitera à un droit de jouissance, à titre collectif, et soumettra son exercice à la tutelle de l'État.

L'emprise étatique, coloniale et post coloniale est depuis cette date instaurée sur ces terres et allait se poursuivre sous diverses formes jusqu'à nos jours. Les terres collectives sont soumises à la tutelle du ministère de l'Intérieur.

**La législation prévoit que ces terres sont :**

- **Inaliénables** : ne pouvant être cédées ou vendues ;
- **Imprescriptibles** : ne pouvant être acquises par prescription acquisitive comme c'est le cas pour le melk (c'est-à-dire par la possession continue pendant 10 ans) ;
- **Insaisissables**: ne pouvant faire l'objet de saisie, ces terres ne peuvent pas non plus servir de garantie aux prêts hypothécaires.

Il est à signaler, que le gouvernement marocain s'est lancé depuis quelques années dans un processus de melkisation, qui consiste à faire évoluer le statut des terres détenues collectivement vers des melks sous propriété individuelle.

## **2. Les melks :**

- Désigne la propriété immobilière régie par le droit musulman de rite malékite, droit non codifié. Le droit éminent de propriété et le droit de jouissance sont entre les mêmes mains.
- Ce droit de pleine propriété privative n'est pas nécessairement individuel ; au contraire, il concerne souvent une propriété familiale, appartenant à plusieurs héritiers.
- Il représente le régime foncier le plus répandu en matière de propriété foncière.
- Son fondement juridique est la possession paisible, publique et non interrompue pendant dix ans
- L'immeuble melk fait l'objet de la pleine propriété privative fondée sur une occupation sans contestation qui doit être prouvée par un acte de propriété traditionnel (moulkiya) établi par les adouls.

Pendant le Protectorat, la législation introduisit le droit de propriété selon le Code Civil français (par le biais de l'immatriculation) afin de développer un statut favorable à la libre entreprise. De larges possibilités furent alors offertes aux Européens pour acquérir des biens fonciers sur les terres collectives. Dans le même temps, une partie importante des terres de tribu passait sous statut melk aux mains de propriétaires marocains.

Il convient enfin de noter que la propriété melk est aussi très souvent indivise, situation résultant le plus souvent d'une transmission successorale, mais encore d'un contrat ou d'une possession aboutissant à une prescription acquisitive ou extinctive.

Le partage en nature met en principe fin à l'indivision, à l'amiable ou de manière judiciaire. Si l'immeuble n'est pas partageable en nature, il peut être mis fin à l'indivision par la licitation, ou par la vente aux enchères de l'immeuble indivis.

L'indivision des immeubles melk a donné naissance, en droit foncier marocain, à deux modes spéciaux d'acquisition, qui facilitent indirectement la fin de l'indivision sans recourir au partage en nature ou à la licitation : la vente d'une quote-part indivise par un copropriétaire, avec le droit de retrait appelé droit de chéfaa, et la vente globale de l'immeuble indivis par un seul copropriétaire, dite vente safqa, avec le droit de retrait appelé droit de dhom.

### 3. Les terres guich :

Sont des terres que l'Etat makhzien avait concédées en jouissance à des tribus en contrepartie d'un service rendu, à caractère militaire. On les trouve, le plus souvent, en zones de protection autour des villes impériales : Meknès, Fès, Marrakech, Rabat.

Le droit de propriété se trouve démembré ; Les collectivités guich sont titulaires à titre collectif de l'usufruit « Menfaa » résultant d'une concession du souverain ; et les ayants-droit, membres de la collectivité guich, sont titulaires d'un simple droit de jouissance « intifaa ».

Dans ce statut, les exploitants ne bénéficient que d'un droit de jouissance qui ne leur permet pas d'avoir les garanties afin d'engager des investissements durables . Le caractère précaire de la possession crée un sentiment d'instabilité chez les usagers. Ces guich ont la particularité de n'être régis par aucun texte spécifique, ce qui accroît encore les incertitudes.

### 4. Les biens immobiliers domaniaux :

Les Biens Immobiliers Domaniaux proviennent des terres du Makhzen (souverain). Avant l'arrivée de la colonisation, il n'y avait pas de distinction entre le domaine de l'Etat et le domaine privé du souverain, distinction qui fut établie en 1912. Le domaine de l'Etat ainsi redéfini comprend le Domaine Public (routes, rivages de la mer, ports etc.), géré par le Ministère de équipement ; le domaine privé est constitué des biens cessibles pour l'aménagement urbain, le développement touristique, ou de développement industriel (terrains nus ou bâtis domaniaux non publics et faisant l'objet d'ajout par acquisition, expropriation, confiscation etc.) géré par la Direction des Domaines du Ministère des Finances; et Forestier (forêts, dunes, etc.) géré par le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts.

### 5. Les habous :

Les biens habous sont des biens, généralement immeubles, offerts par un individu au profit d'une œuvre pieuse, charitable ou sociale.

En d'autres termes, Le habous est un acte juridique par lequel une personne, en vue d'être agréable à Dieu, se dépouille d'un ou plusieurs de ses biens, généralement immeubles, et les met hors du commerce, en les affectant à perpétuité à une œuvre pieuse, charitable ou sociale,

- soit d'une manière absolue exclusive de toute restriction – **habous public**,
- soit en réservant la jouissance de ces biens à une ou plusieurs personnes déterminées – **habous de famille** – ; à l'extinction des bénéficiaires, le habous de famille devient habous public.

Ces propriétés sont régies par les règles de droit musulman. Il trouve son origine dans un hadith du prophète rapportant une directive qui prévoit l'immobilisation d'un fonds de sorte qu'il ne soit ni donné ni vendu et que ses revenus reviennent à l'aumône. Ce bien est donc par nature inaliénable et insaisissable.

Cependant, la vente n'est possible qu'avec l'autorisation préalable du Roi , ils peuvent être aliénés ainsi par voie d'adjudication aux enchères publiques, mais avec obligation de réutiliser le surplus de la vente et faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'usufruit des biens habous est cédé à titre gratuit et à perpétuité à des bénéficiaires qui les font fructifier à des fins sociales ou religieuses, sous le contrôle du Ministère des Habous et Affaires Islamiques. Ce Ministère peut et doit valoriser les biens dont il a la charge à travers ces bénéficiaires désignés, ce qui a fait de ce Ministère un promoteur foncier et immobilier.

C'est dans le domaine urbain que les habous détiennent l'essentiel de leur patrimoine immobilier. On distingue entre :

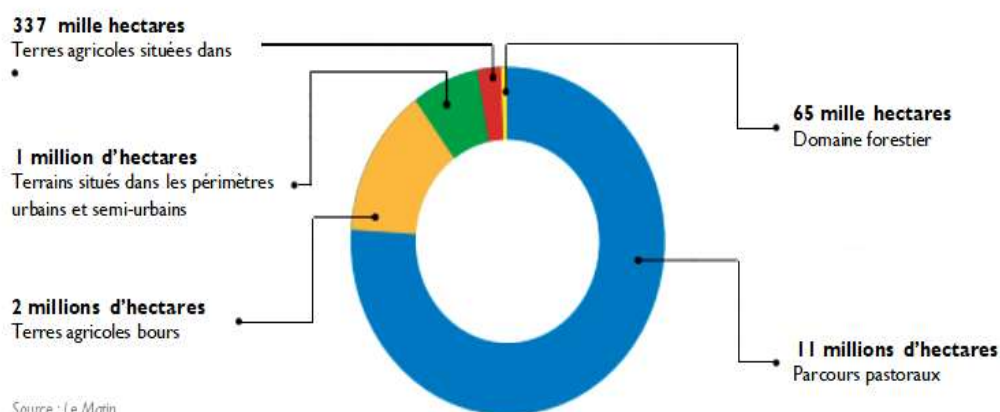
**Les habous publics** : Ils comprennent des immeubles et des fonds de commerce urbains ainsi que des exploitations agricoles soumises par le ministère des Habous

**Les habous de famille** : des biens dont la jouissance est réservée à une ou plusieurs personnes déterminées jusqu'à l'extinction des bénéficiaires. Le bien devient dès lors un **habous public**. Ces biens sont soumis au contrôle de l'administration des habous et à des règles spécifiques prévues par le code des habous.

**Les habous de zaouia** : Sont des biens constitués au profit d'une confrérie religieuse, gérés par le moqqadem de la zaouia concernée et soumis au contrôle de l'administration des habous.

## II. LE DROIT DU FONCIER AU MAROC EST CARACTÉRISÉ PAR UNE DIVERSITÉ DE STATUT

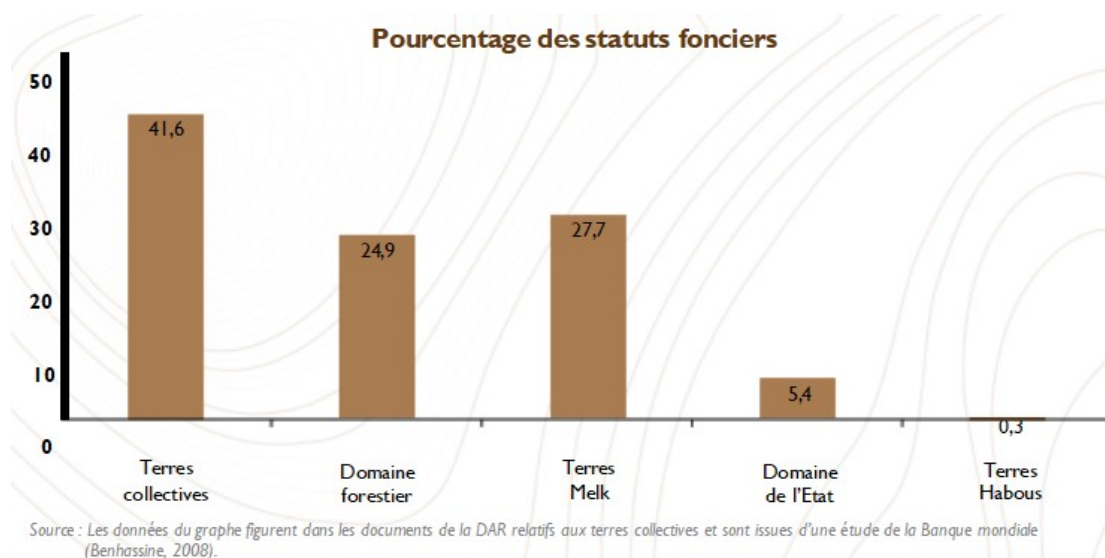
### Répartition des 15 millions d'hectares de terres collectives selon le type d'exploitation



Les terres collectives au Maroc selon les données du site des terres collectives du ministère de l'Intérieur, représentant près de 15 millions d'hectares (ce qui correspond à environ 21% de la superficie totale du Maroc) qui concernent près de 4563 collectivités ethniques, regroupent 2,5 millions d'ayants droit et une

population totale estimée à près de 10 millions d'habitants s'étalant sur 48 provinces et préfectures.

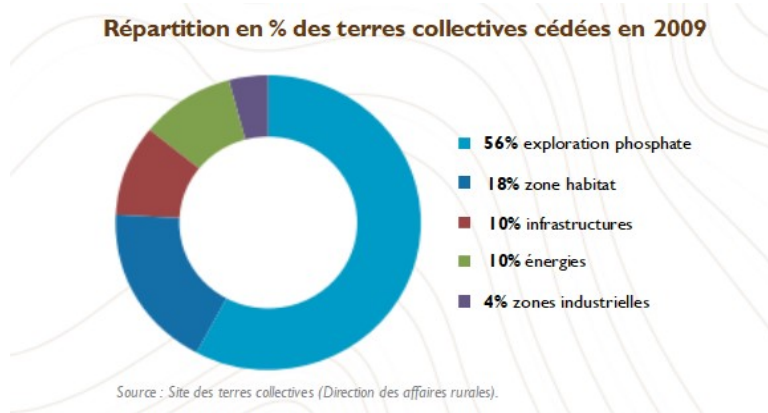
La répartition en pourcentage du statut collectif par rapport aux autres formes du foncier au Maroc, se présente comme suit :



Le graphe fait bien ressortir la place importante qu'occupent les terres collectives dans l'ensemble du foncier marocain. Ces terres ont accapare l'attention de plusieurs acteurs de la société dans l'histoire, elles ont fait l'objet de plusieurs mutations, études, controverses, réformes et conflits.

Entre 2004 et 2012, plus de 16.000 ha ont été cédées au profit de plusieurs projets d'industries (zones industrielles nouvelle génération), des projets touristiques (Plan Azur) et d'équipements publics et d'infrastructures (port de Tanger-Med, projet TGV, autoroutes...) ainsi que d'autres projets d'urbanisme pour la création de nouvelles villes (Tamnsourt, Tamesna...)¹.

Les cessions concernent en moyenne 3.000 ha par an. En 2009, les terres collectives ont été réparties comme suit :



¹ Benjeddi M. Les terres collectives à l'épreuve des mouvements sociaux au Maroc. Montpellier (France) : CIHEAM-IAMM. 89 p. (Master of science, n. 152).

### **III. DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RÉGIMES FONCIERS AU MAROC**

Depuis quelques années, le besoin d'articuler politiques agricoles et "politiques foncières" se fait de plus en plus sentir au Maroc. Il semble en effet que les régimes fonciers des terres agricoles influencent les principaux objectifs du développement agricole, tels que les améliorations de la productivité des exploitations, l'intensification des investissements privés, et la redistribution des terres.

Les contraintes des régimes fonciers marocains ont toujours été montrées comme responsables du sous développement de l'agriculture et les actions de remède enregistrées sont négligeables par rapport aux attentes en la matière.

Le présent article se propose de stimuler les discussions entre les intervenants, d'une part, et de contribuer à une identification subtile des problèmes fondamentaux du foncier en milieu rural, des moyens opérationnels pour la mise en œuvre des politiques de développement agricole et les besoins correspondants en termes de recherche et de dispositions institutionnelles, d'autre part.

### **IV. LA PROBLÉMATIQUE DES RÉGIMES FONCIERS DES TERRES AGRICOLES AU MAROC.**

Depuis quelques années, le besoin d'articuler politiques agricoles et "politiques foncières" se fait de plus en plus sentir. Il semble en effet que les régimes fonciers des terres agricoles influencent les principaux objectifs du développement agricole, tels que les améliorations de la productivité des exploitations, l'intensification des investissements privés, et la redistribution des terres. De façon similaire, l'environnement rural, qui comprend les aménagements et les conditions d'utilisation des sols, conditionne en partie les résultats en matière de développement rural.

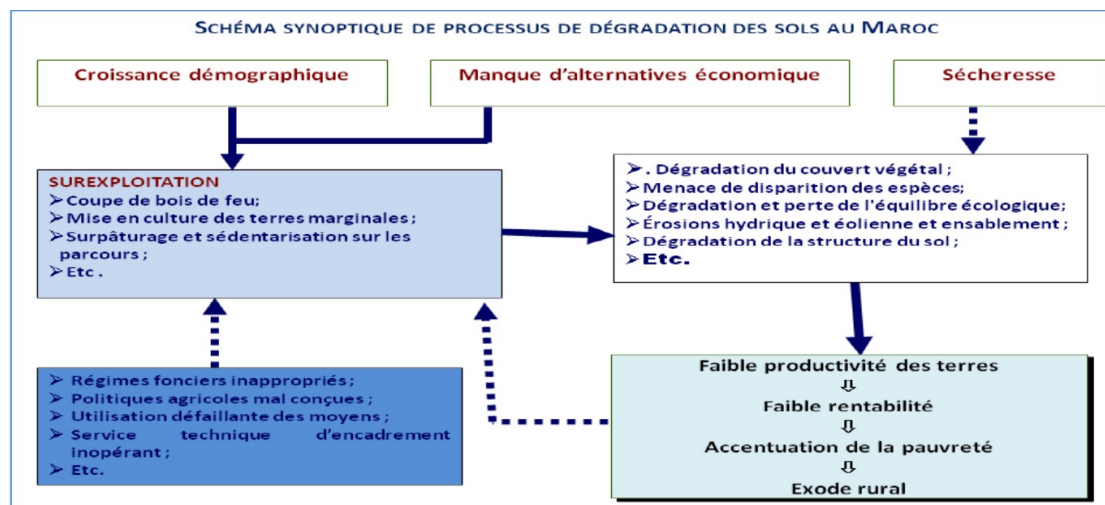
Le régime foncier est un élément important de l'interrelation entre la terre, l'homme et la combinaison des facteurs et des moyens de production mis en œuvre pour une utilisation efficiente. Les dispositions institutionnelles et les normes socio-économiques et socioculturelles vécues durant toute l'histoire du Maroc contribuent actuellement de différentes façons à la formation d'un complexe d'interrogations en relation avec la terre et le développement agricole.

Les questions afférentes aux régimes fonciers marocains ont toujours constitué un domaine de réflexion pour le développement de l'agriculture marocaine sans pour autant que ces débats aboutissent à une vision claire sur les éléments constituant réellement une problématique.

La pression sur l'utilisation des terres agricoles a augmenté, ce qui a poussé les populations rurales sans terre à s'installer sur les terrains marginaux de parcours et sur le domaine forestier malgré les effets conséquents fâcheux causant l'accélération

des phénomènes de désertification et d'érosion. Ainsi, la superficie des terres agricoles exploitées a connu une augmentation de 1,5 millions d'ha entre les deux recensements agricoles 1974 et 1996, soit une augmentation d'environ 21% et ce grâce à l'extension abusive sur les terres marginales. Le coût de dégradation des terres agricoles a été estimé en l'an 2000 à environ 1% du PIB du Maroc.

A l'échelle nationale, la superficie moyenne par exploitation est de 6,1 ha, répartis sur 6,7 parcelles à raison de 0,9 ha par parcelle. En plus 70% des exploitations agricoles ont moins de 5 ha et ne cumulent que 24% de la surface agricole utile (SAU). Cette situation ne connaîtra pas un dénouement à moyen terme en l'absence de signaux significatifs de développement du secteur industriel capable de créer de l'emploi et de motiver les paysans pauvres à quitter leurs terres non viables.



S'ajoutant la diversité, des statuts fonciers et le mode de faire valoir dominant n'offrant pas la sécurité aux exploitants agricoles et constitue une contrainte majeure pour les investisseurs privés.

## 1. Des régimes fonciers pris pour être la contrainte majeure du développement agricole

Le développement du secteur agricole, de par son importance dans l'économie nationale, constitue l'un des choix prioritaires du Maroc pour le développement du monde rural et par là le développement socio-économique général du pays. Ce choix motivé par les potentialités réelles que recèle ce secteur qui se caractérise par :

- La diversité des écosystèmes, offrant des possibilités variées en matière de production végétale et animale ;
- L'existence d'un marché potentiel aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;
- Le caractère séculaire de l'activité agricole qui a eu pour conséquence l'acquisition par une partie des agriculteurs marocains d'un savoir faire qui s'exprime dans sa capacité d'adaptation aux conditions agro climatiques et d'assimilation des nouvelles techniques de production.

Dans un pays dont l'économie repose principalement sur le secteur agricole, le régime foncier joue un rôle primordial dans le développement de l'agriculture. Le mode d'accès à la terre, la structure de la propriété de la terre, les statuts fonciers, les modes d'exploitation ne doivent pas constituer un frein à la modernisation, à l'intensification agricole et à l'investissement privé.

Un bon système foncier doit assurer à l'exploitant :

- une sécurisation suffisante permettant de programmer dans le long terme la mise en valeur des terres ;
- les garanties nécessaires pour engager des investissements privés et leur rentabilisation ;
- une compatibilité pour la pratique des techniques agricoles tendant à l'augmentation de la production ;
- un revenu minimum garanti lui permettant d'assurer ses besoins d'entretien et de reproduction et d'intensifier / diversifier ses activités de production.



- Au Maroc, le développement agricole connaît des problèmes de natures diverses, mais souvent, le foncier dans le rural est pris pour être la cause principale.

En effet, les structures foncières, les statuts fonciers et le mode d'accès à la terre sont pris pour être la contrainte majeure et le facteur de blocage le plus important à l'investissement privé agricole, véritable moteur du développement agricole. Et ce sans tenir compte :

- de l'absence d'études comparatives au niveau national ainsi que la rareté des enquêtes locales menées sur les performances techniques et économiques des exploitations agricoles, en relation avec les régimes fonciers dont elles sont composées et les modes d'exploitation de ces terres ;
- que le niveau de production dans l'exploitation agricole soit la résultante d'une interaction complexe de facteurs endogènes et exogènes relatifs à des domaines très variés (techniques, financiers, économiques, sociologiques, institutionnels,

organisationnels, etc.). De ce fait, il est difficile de tenter d'individualiser un aspect de ce complexe et d'en évaluer l'impact sur le niveau de production des différents types d'exploitations agricoles, surtout lorsqu'il s'agit d'analyser les structures foncières.

## **2. Des actions de restructuration foncière inappropriées**

En se basant sur l'hypothèse incriminant les régimes fonciers, le Gouvernement marocain, a entrepris dès le premier Plan de développement économique et social de 1964, des actions visant à :

- consolider le droit de propriété des agriculteurs par le biais de l'immatriculation introduite par l'administration coloniale ;
- restructurer l'espace agricole cultivable en vue de créer des parcelles continues et régulières, par le biais du remembrement ;
- préserver les terres agricoles contre le morcellement ;
- garantir des modes de tenure adaptés à une mise en valeur rationnelle par le biais de l'apurement de la situation juridique des terres collectives et guich ;
- doter environ 23.000 petits agriculteurs de lots viables, par le biais de distribution d'une partie de terres de colonisation récupérées "secteur de la réforme agraire".

Ces actions ont été ponctuelles, de portée très limitée et restreinte dans l'espace. Même les opérations réalisées ont créé de nouveaux problèmes pour le secteur agricole.

## **3. Portée très limitée de l'immatriculation foncière**

L'immatriculation foncière<sup>2</sup> joue un rôle économique et social important dans des pays comme l'Australie où la superficie des exploitations est très grande.

Au Maroc, l'immatriculation reste très limitée malgré le discours officiel brandissant les avantages indéniables que peut procurer cette opération, la surface immatriculée en presque un siècle représente, dans le milieu rural, environ 10% de la superficie agricole utile.

Parmi les raisons du retard de l'immatriculation au Maroc, il y a lieu de citer,

- i) la complexité des procédures législatives,
- ii) la lenteur administrative,
- iii) l'ignorance de la part des agriculteurs des avantages qu'offre cette opération,
- iv) le caractère facultatif de l'immatriculation et v) le coût exorbitant de cette opération, etc.

---

<sup>2</sup> L'immatriculation foncière a été introduite au Maroc en 1913 ; son régime dérive de l'Acte Torrens mis au point en Australie en 1858, ayant pour but de définir et de garantir le droit de propriété, les limites des immeubles ainsi que les servitudes qui s'y rapportent.

L'immatriculation foncière est à écarter pour les propriétés agricoles non viables (plus de 95% des propriétés à l'échelle nationale) étant donné la superficie trop faible de ces exploitations et les problèmes liés à la durabilité de telle opération demandant des mises à jour sans cesse des registres fonciers.

La solution, pour les terres agricoles, serait de revoir le fonctionnement du système de la "moulkia"<sup>3</sup> dans l'optique d'une meilleure organisation, de plus de crédibilité et en intégrant les services du cadastre comme partenaire important avant la conclusion de tout acte de "moulkia".

La révision des procédures d'établissement des actes de la moulkia et l'intégration des cadastres nationales pour donner une référence cartographique reconnue à l'acte de propriété seul document utile en matière du foncier car le financement bancaire des projets d'investissement privé de toute nature se fonde,

en premier lieu, sur la capacité de l'emprunteur à présenter des garanties tangibles. Le substrat foncier s'avère comme étant la première garantie et la plus palpable, exigée par les pourvoyeurs de fonds. Or, c'est l'existence de la "Moulkia" établie selon de nouvelles normes qui confère à la propriété d'une parcelle ou d'une superficie donnée sa reconnaissance comme valeur réelle. La "moulkia" pourra dans ce cas symboliser et consacrer l'existence du droit de propriété ainsi que ses conséquences et sa portée dans les transactions et au sein du milieu des affaires modernes.

Toutefois, le système de l'immatriculation foncière pourra être amélioré et conservé pour des exploitations agricoles de grandes superficies.

Enfin, il y a lieu de souligner que les services de la conservation foncière sont mal gérés, désorganisés, et ce malgré les ressources financières que drainent cette opération d'immatriculation.

#### **4. Impacts insignifiants du remembrement rural**

Le remembrement en irrigué et en agriculture pluviale a connu des réalisations insignifiantes par rapport à la superficie agricole utile susceptible d'en bénéficier.

Il est indéniable que le remembrement constitue la principale opération d'une stratégie de restructuration foncière. Cependant, l'expérience a montré qu'il se heurte à des difficultés inhérentes à la complexité de l'opération, à la diversité des intervenants et aux bouleversements qu'elle occasionne dans les rapports des agriculteurs à leurs parcelles. Ils y voient avant tout une dépossession de leur bien et des séries d'interdictions.

A cela s'ajoutent des problèmes d'ordre technique relatifs à une évaluation objective des coefficients d'équivalence entre parcelles et aux difficultés d'établir la valeur

---

<sup>3</sup> C'est un système basé sur l'établissement de l'acte de propriété, selon le droit coutumier islamique, par un "adoul" (spécialiste du droit musulman) et en présence de deux témoins.

exacte des plus-values (plantations, aménagements fonciers, constructions, amendements etc.)

De plus, une fois le remembrement achevé, se pose le problème de son maintien. En effet, l'utilité du remembrement ne se justifie que dans la mesure où le parcellaire auquel il aboutit, au terme d'une longue et coûteuse procédure, est conservé. Or, malgré les contrôles institués par la législation, les agriculteurs procèdent à des morcellements de fait qui détruisent les acquis de l'opération.

## 5. Accentuation du morcellement et de l'indivision des terres agricoles

Il s'agit du morcellement continu des terres agricoles, dû à la pression démographique qui s'exerce sur la terre et, en particulier, sur les terres de statut "melk" soumises à de constants partages, suite aux transmissions successorales.

En effet, le morcellement des terres agricoles est une réalité quasi présente dans le milieu rural par ses formes et ses fondements. Les approximations disponibles présentent les impacts du morcellement sous deux formes:

- tantôt ne répondant pas aux impératifs de développement agricole car il permet l'extension de la micropropriété visée pour être incompatible avec les objectifs d'intensification de la mise en valeur et la réalisation des investissements productifs. Sachant que la notion de micropropriété a une signification très limitée si l'on ne tient pas compte du mode de production et des capitaux investis. C'est une tendance poursuivie depuis quatre décennies ;
- tantôt comme le moyen de résoudre les problèmes que posent les structures foncières en permettant un rééquilibrage dans la constitution des facteurs de production nécessaires et une répartition des apports et des risques. Sachant que toutes les études démontrent que l'investissement et le revenu agricole moyen à l'hectare est inversement proportionnel à la taille des exploitations.

Le recensement général de l'agriculture de 1996 ne permet pas d'appréhender le morcellement continu des terres agricoles qui est un phénomène évolutif sur un espace donné.

Plus grave, encore c'est que souvent des techniciens avertis n'arrivent pas à faire la distinction entre la parcellisation, l'émiettement et le morcellement des exploitations.



Par ailleurs, il ya lieu de préciser que dans un processus de succession suite à l'héritage, lorsque les terres ne font pas officiellement l'objet de partages, elles restent dans l'indivision qui est considéré comme source de plusieurs problèmes.

Les pouvoirs publics considérant, en l'absence d'études réalisées selon les normes en la matière, le morcellement des terres agricoles comme une contrainte majeure pour la production agricole, ont mis en place une législation visant la limitation du morcellement des terres agricoles à partir de 1969 dans les périmètres d'irrigation, et à partir de 1995 dans les périmètres de mise en valeur en bour (PMVB). Ces deux périmètres couvrent environ 1/8ème de la superficie agricole utile.

Malgré ces dispositions, le morcellement et l'indivision continuent à être pratiqués, dans ces deux périmètres à l'image du secteur national, même sur les terres immatriculées.

Les problèmes de l'indivision de la propriété issus du fait que la grande majorité des propriétés foncières appartiennent à un nombre sans cesse grandissant d'héritiers qui, faute de pouvoir procéder à un quelconque partage, sont acculés à rester dans cette situation forcée de l'indivision. Cet état de fait est réconforté, d'une part, par le manque de possibilités d'accès à la terre ou de trouver une alternative de travail dans le milieu urbain qui oblige les gens à rester en indivision, et d'autre par, par les répercussions de l'obsession du foncier comme patrimoine premier, voire comme richesse symbolique et non comme facteur de production à fructifier, chez beaucoup d'agriculteurs.

Il ressort, que les données disponibles sur les structures foncières, et en particulier celles relatives au morcellement et à l'indivision, sont insignifiantes, contradictoires, incomplètes, et ne permettent pas de réaliser une analyse dynamique pouvant refléter cette réalité omniprésente du morcellement et de l'indivision sur le terrain.

C'est pourquoi il est désormais impératif de développer une approche méthodologique pertinente pour cerner les questions relatives au morcellement et à l'indivision et d'en évaluer leurs effets multiples sur les performances des exploitations agricoles.

C'est à l'issue de ces études, et si le morcellement s'avère néfaste, qu'il serait utile d'instituer dans toutes les terres agricoles une **superficie minimum d'exploitation** "SME" et interdire toute opération de morcellement conduisant à la création de propriétés d'une contenance inférieure à cette SME.

L'institution de la "SME" ne pourra déboucher sur des résultats tangibles que si des préalables ont été prises en considération, notamment, l'existence d'une mappe cadastrale de la totalité des terres agricoles et l'institution de normes d'obligation de mise en valeur.

Or les services du cadastre accusent un retard insurmontable à moyen terme, et l'institution de règles obligatoires de mise en valeur vont à l'encontre de la libéralisation du marché (libre échange et libre production).

le problème par excellence est la mise en valeur de la totalité des terres agricoles suivant les normes d'exploitation appropriées dans un cadre de partenariat avec les agriculteurs, l'Etat et les organismes de recherche et où le savoir faire des agriculteurs est prépondérant, en plus des problèmes inhérents au financement. Les mesures introduisant des interdictions ne peuvent se traduire que par des effets pervers sur le secteur agricole.

## 6. Statuts juridiques des terres agricoles incompatibles avec les besoins de développement agricole

Les structures foncières du Maroc se caractérisent par l'existence de nombreux statuts fonciers : le melk (75.8% de la S.A.U.), le collectif (17.7%), le guich (2,8%), le habous[5] (0,6%), le domaine privé de l'Etat et le secteur de la réforme agraire (3,1%).

### a. Les terres de statut privé "melk" sont mal exploitées

Les terres "melk" qui représentent le vrai visage de l'agriculture marocaine connaissent, à l'image des autres statuts tous les problèmes imaginables : insécurité sur la terre, l'ignorance, la pauvreté, la marginalisation, la malnutrition, l'absence d'infrastructures sanitaires et socio économiques, main d'œuvre non qualifiée, mal encadrée, insuffisance des ressources de financement, etc.

Sur ces terres on peut distinguer trois types d'exploitation :

**l'agriculture de subsistance** (environ 75% des exploitations) : Les politiques et les actions qu'il faudra envisager dans ce cas doivent être focalisées sur les actions sociales de stabilisations des populations en milieu rural de peur de venir renforcer les effectifs des chômeurs dans les villes. La marge de manœuvre pour accéder à l'agriculture commerciale à moyen terme est très limitée et reste tributaires de l'évolution économique de tout le pays.

**l'agriculture stationnaire**, mais avec potentiel productif (20% des exploitations) : La politique à adopter doit être ciblée pour encourager les agriculteurs qui ont la volonté et la possibilité d'améliorer la production et d'accéder à l'agriculture commerciale.

**l'agriculture commerciale** de grandes et moyennes exploitations (5% des exploitations) : Ces exploitations n'ont pas besoin des subventions de l'Etat, elles ont atteint un niveau de productivité, de mécanisation et d'efficacité de travail, tel qu'elles peuvent se passer des conseils techniques du ministère de l'agriculture, et

doivent en conséquence payer les impôts au même titre que tous les contribuables pauvres ou riches de l'urbain.

#### **b. Les terres collectives et "guich" constituent un obstacle au développement agricole**

Les terres collectives et "guich" sous leurs formes actuelles, sont considérées sur la base d'hypothèses, comme des obstacles majeurs au développement agricole, car elles n'offrent pas les conditions de sécurité et de stabilité nécessaires à l'intensification agricole et à l'investissement privé. En plus la majorité de ces terres "guich" sont situées dans les zones urbaines.

Toutes les solutions envisagées préconisent la "melkisation" (la privatisation) de ces terres, comme si les terres de propriété privée "melk" (75,8% de la SAU) constituent un modèle à méditer en matière d'intensification agricole et d'investissement privé.

D'ailleurs, les partages ne s'effectuent plus sur les terres agricoles utiles de statut "collectif" et "guich", on note même un marché florissant de vente de droit sur ces deux statuts à des particuliers avec la bénédiction de l'administration de tutelle qui détient les livres des ayants droit et le droit absolu de décision. La seule opération initiée dans les terres collectives situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation de la région du Gharb (nord – ouest du Maroc) connaît toutes sortes de problèmes liés principalement aux structures administratives du Ministère de l'intérieur et au manque de la volonté réelle d'assainir une situation incompatible avec le développement agricole.

La législation spécifique à la "melkisation" des terres collectives dans les périmètres d'irrigation est dépassée. Les dépenses engagées par l'Etat pour faire aboutir ces opérations sont énormes par rapport aux résultats espérés.

La solution pertinente et économique revient à avoir le courage politique de régulariser un vécu réel sur le terrain sans pour autant poser de problème d'exploitation optimale des terres agricoles. Elle consiste à :

- déclarer les partages actuels définitifs et sans appel sur les terres agricoles utiles de statut collectif et guich à l'échelle nationale
- instaurer l'obligation de regroupement des petites exploitations en entités économiquement viables ;
- mettre en place des mécanismes de gestion de ces terres.

Parallèlement, il est urgent d'agir à deux niveaux :

sur le terrain par la réalisation d'actions concrètes et de mettre au point une nouvelle approche pour le développement rural spécifique par son caractère local, sa flexibilité au niveau de la prise de décision, ses choix techniques, sa souplesse dans la gestion budgétaire, sa durée de réalisation et la prise en compte du savoir-faire des populations concernées.

instaurer une nouvelle politique de développement orientée vers une nouvelle approche de développement du Maroc basée en priorité sur le développement industriel des zones rurales pour créer l'emploi, stabiliser les flux migratoires, renforcer les infrastructures de base et relancer, infini, le développement agricole et rural durable.

### **c. Le statut des terres de la réforme agraire caractérisé par des obligations et des interdictions improductives**

Le secteur de la réforme constitue un cas de "melk" spécial, puisque la distribution des terres a été associée à des obligations spécifiques : l'obligation de respecter un cahier de charges définissant les conditions de mise en valeur et de succession et prévoyant des sanctions pouvant aller jusqu'à la déchéance des attributaires et l'obligation d'adhérer à une coopérative qui est la seule habilitée à contracter des crédits d'investissement.

En somme, l'attributaire du lot de la réforme agraire n'a pas les droits nécessaires sur ses terres pour engager des investissements privés individuels. S'ajoutant le fait que les coopératives de la réforme censées constituer une force de négociation et de cohésion des attributaires connaissent des problèmes d'endettement et de méfiance et sont devenues un lourd fardeau supporté financièrement par les adhérents.

### **d. Les terres "habous" : l'affaire quasi exclusive du pouvoir central**

Toutes les terres de statut juridique "habous" sont sous la tutelle du Ministère des affaires islamiques et du "habous". La quasi majorité de ces terres est gérée directement par ce ministère.

A ce sujet, il convient de signaler le manque flagrant de données sur l'exploitation de ces terres et leur efficacité financière, économique et sociale.

## **7. LA DYNAMIQUE FONCIÈRE QUASI NULLE**

Les investisseurs privés nationaux en agriculture se heurtent principalement à la difficulté de trouver les terres agricoles nécessaires.

En effet, les mécanismes de fonctionnement du "marché foncier" des terres agricoles ne sont pas maîtrisés en raison de plusieurs facteurs, notamment : i) la pression démographique exercée sur la terre qui fait que la terre devient de plus en plus un bien rare, ii) l'attachement des agriculteurs à la terre, même si la rentabilité financière n'est pas prouvée, et l'adoption de formes d'exploitation (indivision, location, association) incompatibles avec les impératifs de développement agricole, iii) les rigidités juridiques et structurelles pour sortir de l'indivision; iv) l'insuffisance de l'immatriculation foncière et la manque de crédibilité des actes de la "moulkia" (propriété), v) l'absence d'agence spécialisée pour l'organisation et l'animation du "marché foncier" des terres agricoles, etc.

Il en découle évidemment des conséquences néfastes qui contrecarrent la formation d'un marché du foncier dans un contexte libéral, puisque l'essentiel du capital « terre » est souvent soustrait du marché. La conséquence immédiate réside dans l'incapacité de faire prévaloir l'atout foncier comme garantie : cette valeur fondamentale et particulièrement recherchée devient ainsi une non-valeur.

Ces lacunes dans la mobilité du "marché foncier" des terres agricoles constituent un réel frein à l'investissement privé en agriculture, d'où la nécessité de trouver les solutions adéquates pour une meilleure dynamique de ce marché.

Parmi les solutions en cours de réalisation par l'Etat marocain figure en bonne place l'ouverture du foncier agricole aux investisseurs étrangers. Cette action à double tranchant comporte des effets pervers, notamment, l'augmentation de l'inflation et par conséquent l'augmentation fictive du prix de la terre, et le transfert des surplus sous forme de profits à l'étranger.

#### **8. Le mode de faire-valoir des terres agricoles improductif**

Le mode de faire-valoir indirect intéresse selon les résultats du R.G.A. de 1996 environ 12,1% de la SAU au niveau national. Il couvre, en outre, plusieurs formes d'exploitation des terres agricoles liées à l'évolution de la société marocaine et variable dans l'espace et selon la nature, l'étendu et la situation juridique des terres.

Certains de ces mode de faire-valoir sont considérés comme étant un obstacle à l'efficacité des terres agricoles quant à l'investissement privé et la mise en valeur et ce pour des raisons multiples.

Les études menées dans ce domaine sont de portée très limitée et n'ont pas apporté de réponses à des questions qui restent toujours posées, notamment, i) l'importance et les caractéristiques du mode de faire valoir indirect, ii) les contraintes pour une mise en valeur rationnelle et à l'investissement privé, ii) et les effets des lois en vigueur pour réglementer la location des terres agricoles, etc.

## CONCLUSIONS ET VOIES DE SOLUTIONS

Dans la plupart de leurs travaux sur ce sujet, les spécialistes du foncier rural marocain ont cherché à établir des liens directs et des relations déterministes entre l'organisation foncière et la situation de l'agriculture. Nous considérons cependant que ces liens directs schématisent à tel point ces relations qu'ils en occultent la complexité. C'est pourquoi, il est souhaitable de mettre en place un modèle qui cherche à construire un cadre holistique dans lequel inscrire l'interface entre régimes fonciers et développement agricole.

Ce cadre repose sur l'hypothèse que les exploitations agricoles privées "melk" immatriculées, d'une certaine superficie, et la propriété privée d'une seule personne de certain âge et d'un certain niveau d'instruction sont différentes des exploitations soumises à des organisations foncières également différentes, et réciproquement, que certains types de développement agricole conviennent mieux aux exploitations se trouvant dans certains types de situation démographique. Il faudra aussi créer l'environnement propice pour une meilleure exploitation des terres agricoles, à savoir :

Sur le plan technique, on note l'absence manifeste de paquets technologiques appropriés au climat du Maroc, ajouté à des lacunes pour faire connaître les techniques développées et les rendre accessibles aux agriculteurs. Les voies de solutions identifiées et connues, mais ce qui manque c'est la volonté politique, le courage et les capacités professionnelles pour les mettre en œuvre.

Les effets des projets de la coopération internationale ne sont pas apparents. Ainsi, malgré l'implication des institutions d'aide publique au développement au travers les projets sur le terrain (les budgets réservés à ces projets, le nombre de visites qu'effectuent des experts internationaux au Maroc, le nombre de missions effectués à l'étranger par les responsables et les cadres nationaux, etc.), on se demandait si effectivement le Maroc tirait profit de ce ballet de va et vient des personnes ressources effectué sur le compte de la collectivité nationale ? Ce gaspillage d'énergie et d'argent sert à accumuler des rapports souvent auto calqués dans des tiroirs.

Enfin, le service public agricole doit subir une cure totale, car en l'état actuel des choses sur le terrain on a l'impression que les populations rurales subissent leurs sorts et ne bénéficient concrètement pas de l'assistance technique et financière nécessaire de l'Etat. Mis à part quelques actions de vulgarisation ponctuelles et sans commun accord avec les besoins réels du terrain, tout le travail du ministère de l'agriculture et le tapage médiatique qui s'en suit reste prisonnier dans les bureaux à l'échelle centrale. La raison en est, entre autre, l'absence de dispositif d'intervention à l'échelle locale et la pléthore des entités administratives relevant du ministère de l'agriculture à l'échelle provinciale

## REFERENCES

- Amine Belghazi et Mohamed Sammouni, qui traite le sujet des terres collectives au Maroc. Ceci est dans le cadre du programme « transformAfrica : Vers une transformation écologique et sociale en Afrique ». Septembre 2020
- ÉRMSA Laouina — Éric Roose Mohamed Sabir Abdellah Laouina. Gestion durable de l'eau et des sols au Maroc. Valorisation des techniques traditionnelles méditerranéennes. 2010
- Le Foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion sociale. Décembre 2019. Latifa Benwakrim. Rapporteuse du thème.
- Développement agricole et régimes fonciers au Maroc Mohammed Bajeddi 1ère édition en 2002 /2ème édition 2007 /Actualisation en juin 2022