Comité technique

Foncier&développement

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 7 ● Mars 2012

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Problématique foncière dans les pays du Maghreb (Tunisie, Algérie, Maroc) et généralisation de l'appropriation privée

Cette réunion consacrée à l'Afrique du Nord répond à un besoin de la Coopération française, après les printemps arabes, d'apporter de nouveaux éclairages sur les dynamiques foncières à l'œuvre dans cette région. Il y a un intérêt croissant du côté du MAE pour travailler sur cette question foncière, qui est très liée aux questions de gouvernance. Pour l'AFD, il existe au Maghreb un réel enjeu en termes d'accompagnement des dynamiques foncières et de structuration des filières céréalières et oléagineuses. Le Maroc, l'Algérie et la Tunisie sont également engagés dans un réseau avec l'IAMM pour monter des projets de développement local et participent aussi au réseau Foncimed, qui a pour objectif de partager les expériences dans les pays du bassin méditerranéen et de produire une réflexion qui soit utile aux décideurs publics. Cette note de synthèse a été réalisée sur la base des interventions d'Abdallah Ben Saad (IRA Medenine, Tunisie) et d'Omar Bessaoud (IAMM) à la journée de réflexion du Comité technique « Foncier & développement » consacrée au Maghreb.

L'accès à la terre et les inégalités qui peuvent en découler sont au cœur des dynamiques d'évolution de nombreuses sociétés. Il est utile de rappeler que les révolutions arabes ont démarré en Tunisie, dans la région de Sidi Bouzid, zone emblématique d'un modèle de développement de l'arboriculture fruitière et du maraîchage, où la modernisation des exploitations agricoles a conduit à un prélèvement intensif des ressources en eau et à une disqualification progressive de la petite paysannerie.

Ce décrochage entre les zones côtières riches et l'intérieur du pays, entre une agriculture moderne et capitalistique et une agriculture paysanne paupérisée s'accentue dans tous les pays du Maghreb, alors que la pression sur les ressources s'aggrave. La FAO considère aujourd'hui la Tunisie comme le seul pays méditerranéen à ne plus avoir de réserves de terres cultivables et à déjà avoir mis en culture environ 500 000 hectares de terres inaptes à la culture. En Algérie et au Maroc, les terres les plus fertiles sont déjà occupées et consommées par une urbanisation croissante. Il n'existe plus réellement de réserves foncières pour permettre aux exploitations traditionnelles de se développer.

Le morcellement des exploitations traditionnelles et la concentration foncière au niveau d'exploitations modernes sont le résultat de multiples évolutions du régime foncier et de politiques volontaristes de promotion d'un modèle entrepreneurial d'agriculture. Ces mutations ont connu plusieurs phases, pendant la colonisation et après les indépendances, et posent aujourd'hui de nombreuses questions quant à la pérennité de ce modèle de développement.

> UN RAPPEL HISTORIQUE DES RÉGIMES FONCIERS PENDANT LA PÉRIODE ARABE, OTTOMANE ET COLONIALE

Pendant la période arabe et ottomane

Les terres conquises par l'Islam l'étaient soit par la force, soit à la suite de capitulations et étaient versées au domaine national. En général, les formes d'exploitation des terres dépendaient fortement des conditions géographiques du milieu.

Sur les terres riches intensives, en périphérie des villes ou dans les oasis, on avait des terres dont le statut était proche de la propriété privé (« melk »). Dans les massifs montagneux, où dominait l'arboriculture

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

associée à des cultures vivrières, les terres étaient collectives (statut « arch ») et des droits d'usage étaient accordés sur la base d'une appartenance ethnique. Dans les steppes, où la vie économique reposait sur l'activité pastorale extensive, la terre était aussi régie par la communauté (statut « arch »).

Les terres collectives étaient partagées périodiquement entre les fractions des tribus, puis entre les familles, en part proportionnelle au nombre d'individus qui composent la famille, à l'importance des moyens de labour ou à la qualité des terroirs. L'esprit communautaire dominait dans cette situation historique.

> **Conformément aux règles musulmanes, « la terre appartient à Dieu qui délègue son khalifat sur terre pour l'attribuer aux hommes ». L'homme est plus possesseur que propriétaire de la terre qu'il travaille et « celui qui féconde une terre qui n'appartient à personne a plus de droits que tout autre sur cette terre ».**
>
> *Mawerdi Abou'El Hassan Ali (XIe siècle)*

Pendant la période coloniale

À partir de 1830 en Algérie, 1881 en Tunisie, les terres collectives sont versées dans le fonds de l'État colonial et concédées aux premiers colons-concessionnaires. Les lois foncières et les expropriations utilisant les moyens les plus divers (moyens militaires, économiques, les transactions sur le marché et la fiscalité) compléteront la formation d'un espace colonial privé sur près de 3 millions d'hectares en Algérie (35 % de la surface agricole utile), 1 million d'hectares au Maroc (15 % de la SAU) et 500 000 hectares en Tunisie (10 % de la SAU). Les terres collectives s'étendent encore sur environ un quart des terres agricoles en Tunisie, un tiers en Algérie, la moitié au Maroc *(Dresh, 1953)*.

> LES RÉGIMES FONCIERS AUX INDÉPENDANCES

Une redistribution des terres coloniales dans le cadre de réformes agraires

Après les indépendances, les terres du fond colonial sont données en jouissance aux salariés indigènes, qui imposent le principe de l'autogestion. La moitié de la paysannerie est alors formée d'anciens salariés. Cette autogestion a été très encadrée par l'administration, ce qui a conduit finalement à conserver des rapports « employeurs-salariés».

En Algérie, la période d'« autogestion » (1963-1971) est suivie d'une « Révolution agraire » (1971-1978). Cette période est marquée par la constitution du domaine privé de l'État, une tentative de réforme agraire et de modernisation du droit foncier (régime foncier public-privé).

En Tunisie, la nationalisation des terres et la « coopérativisation » de la période Bensalah (1963-1969) conduit à la création d'une multitude de petites coopératives. En 1968, les 348 coopératives créées couvraient 378 674 ha, soit environ 1 080 ha par coopérative et rassemblaient 29 649 coopérateurs.

Région de Zemmora en Algérie © Omar Bessaoud

Au Maroc, les terres de la colonisation récupérées en 1971 représentaient plus d'un million d'hectares pour 17 500 exploitations. Environ 300 000 ha ont été distribués dans le cadre de la réforme agraire au profit de plus 20 000 agriculteurs. 305 000 ha ont été donnés en gestion à des organismes publics (Sogeta et Sodea) créés au début des années 1970. Les terres disposent alors de plusieurs statuts : les terres « Melk » (10 % de terres immatriculées, dont une partie détenues par le roi), « Maghzen » (domaine de l'État), « Guich » (terres concédées à des militaires au service du roi), terres collectives et terres « Habous ».

Une montée en puissance de l'appropriation privée après les plans d'ajustements structurels

Au milieu des années 1980, et sous la pression des structures financières internationales (FMI, BM) dans un contexte international de crise de la dette, les pays sont contraint d'appliquer des plans d'ajustement structurel, qui touchent aussi le secteur agricole. Ces réformes touchent les politiques foncières, qui s'orientent vers des modes d'appropriation privée de la terre et la promotion des dynamiques entrepreneuriales. On distingue deux grandes périodes :

- la première étape a vu l'appropriation privée des terres collectives ;
- la seconde étape a aussi touché les terres du domaine privé de l'État.

Ces bouleversements ont suivi tout d'abord un processus rampant, avant de se formaliser dans un cadre légal qui a organisé la montée en puissance de l'exploitation individuelle de type entrepreneurial.

Irrigation d'une parcelle de pomme de terre à Sidi Saâda, Algérie © Omar Bessaoud

> UN PROCESSUS GÉNÉRALISÉ D'APPROPRIATION PRIVÉE DES TERRES

Une révolution des systèmes d'élevage traditionnels et une appropriation privée des terres collectives

Des dispositifs juridiques organisent l'appropriation privée au motif de « sortir ces terres de leur léthargie en les plaçant dans la dynamique des circuits économiques » (lois de 1971 et 1973 en Tunisie) ou de la mise en valeur des terres (loi sur l'accès à la propriété foncière agricole de 1983 en Algérie).

La motorisation est en train de faire naître un nouveau modèle dans l'utilisation de l'espace collectif : concentration de l'élevage au profit de grands éleveurs, recours à des bergers salariés, exploitation systématique de toutes les ressources, transport d'eau et d'aliments, émergence d'un marché de l'herbe qui concerne tout le territoire national, nouvelles relations contractuelles entre investisseurs privés et éleveurs. On observe alors une différenciation des systèmes d'élevage avec l'émergence de contrats de salariats entre éleveurs.

Les stratégies sont partout les mêmes : mettre en valeur par la construction, le creusement d'un puits ou le trait de labour (« vivifier » selon la charia) et donc s'approprier le sol ou l'eau.

En Tunisie, sur le plan quantitatif, environ 1 350 000 ha ont été attribués à 100 000 exploitants *(Gharbi, 2002).* En Algérie, on observe l'émergence d'un régime des concessions (600 000 hectares attribués) et de l'accession à la propriété foncière agricole (250 000 ha). Au Maroc, on a une appropriation privée des terres collectives non saisie statistiquement. Les stratégies de technique du labour-défrichement pour s'approprier les parcelles sont les plus courantes *(El Amrani, Chettou, 2002)*.

En moins de trois décennies, les systèmes d'élevage de ces régions ont connu des profondes mutations qui portent sur plusieurs aspects dont le plus important est la régression des organisations coutumières et le développement des inégalités sociales.

Des conflits ouverts ou latents se multiplient. Les déplacements traditionnels des hommes et des troupeaux qui les accompagnaient sont bousculés au rythme de l'acquisition de matériel roulant (tracteurs, camions, moissonneuses, etc.). La mutation est encore plus grande quand se restructurent autour de petits pompages (puits de surface) des unités de production intensives et un élevage de moins en moins pastoral. On est face à un processus de morcellement des exploitations et de concentration foncière. Aux conflits inter-tribaux ou intra-tribaux (cas classique) s'ajoutent désormais des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

La privatisation des terres domaniales

Au Maroc, le Plan Maroc Vert (PMV) contourne la question foncière en ne s'intéressant qu'à la promotion de l'investissement privé. Il cherche à étendre, organiser, voire réglementer et codifier le concept d'agriculture contractuelle au Maroc, notamment à travers des modèles dits « d'agrégation» ou de partenariat public-privé. L'accès au foncier est facilité au profit des « agrégateurs » (investisseurs privés). Plus de 100 000 ha ont ainsi été redistribués entre 2004 et 2007. La taille moyenne des exploitations créées par les investisseurs privés est de 233 ha.

Dans le cadre du Plan Vert, il a été question de mobiliser 700 000 ha en dix ans, mais il n'est plus question aujourd'hui que de 30 000 ha. Les risques de conflits sont en effet nombreux si on commence à toucher aux terres collectives. L'agrégation serait-elle une nouvelle « formule » pour redistribuer des terres collectives ou de l'État ? Beaucoup y voient en effet un processus de nature à accélérer la prolétarisation de la petite paysannerie et la concentration foncière, alors qu'on a au Maroc déjà plus de 100 000 paysans sans terres. Cette situation est accentuée par le fait que les financements du Plan Vert sont répartis de manière peu équitable alors que la logique du projet est pourtant d'intégrer les petits agriculteurs dans une logique d'entreprise. Les solutions qu'il promeut ne correspondent pas aux souhaits des petits et moyens producteurs céréaliers, qui souhaitent continuer leur activité au sein de systèmes mixtes céréaliculture-élevage, qui sont plus résilients en cas de choc.

En Algérie, les terres ont été cédées en jouissance à des exploitations agricoles collectives (EAC) et individuelles (EAI) d'une consistance foncière de plus de 2,3 millions d'hectares. Les petits exploitants ont développé des processus de *tenance revercy* entre 1994 et 2000 (décennie noire) où beaucoup de transactions illégales ont été réalisées avant d'être régularisées par les lois de 2010.

Le vide juridique entre 1987 et 2010 (absence de droits d'hypothèque et de garantie) a favorisé des arrangements, des transferts de droits de jouissance, des marchandages, des locations et/ou des transactions souvent illégales au profit essentiellement d'entrepreneurs (urbains ou ruraux), de cadres politiques, de commerçants fortunés ou de bailleurs de fonds privés.

Les petits paysans sont dépossédés de leurs terres et de leurs moyens de production du fait d'une hausse des prix des services et des intrants agricoles, de difficultés d'accès au système de crédit ou de financement formel, de problèmes de fonctionnement interne aux exploitations publiques, de la désorganisation des circuits de commercialisation.

> QU'EN EST-IL AUJOURD'HUI ?

Les pays du Maghreb sont aujourd'hui confrontés à un modèle d'agriculture à deux faces : une forme d'agriculture capitalistique et commerciale privilégiée par les pouvoirs publics et une petite agriculture familiale ou de survie, qui se retrouve complètement marginalisée. Aujourd'hui, deux exploitations sur trois disposent de moins de 5 hectares. D'un autre côté, on a une forte concentration des terres avec 2,5 % des exploitations qui exploitent 22 % des terres agricoles.

Ce développement d'un modèle d'agriculture commerciale a été favorisé par le retour d'acteurs privés dans l'agriculture (citadins, investisseurs privés), qui y jouaient autrefois un rôle traditionnel, mais qui

© Omar Bessaoud

avait été contesté suite aux indépendances pendant une trentaine d'années. Il a aussi été appuyé par de nouvelles stratégies de placements de capitaux par les bourgeoisies locales (encouragées et encadrées par l'État).

L'instauration d'un marché de concession des terres publiques au Maghreb apparaît ainsi comme une occasion d'exclure les attributaires les plus fragilisés au profit d'une élite politique et urbaine locale. La place de l'agriculture irriguée a aussi beaucoup évolué ces dernières années. Elle s'est développée sur des zones arides, sur la base de l'exploitation de nappes fossiles : il en découle une surexploitation des ressources en eau et une concentration des structures car l'irrigation demande de gros investissements (il faut refroidir l'eau et la dessaler). Pendant ce temps, la population dans les zones du Sud a été multipliée par quatre depuis 50 ans et ces vallées agricoles connaissent aujourd'hui une forte pression démographique, ce qui pose de gros problèmes sur la ressource en eau.

> CONCLUSION

Le système colonial a consisté dans les pays du Maghreb à renforcer la territorialisation et le contrôle politique de la gestion du foncier, en promouvant le développement d'un nouveau type d'exploitations modernes. En Tunisie, cela s'est traduit par la division des terres et à leur répartition entre les tribus, ce qui n'a pas manqué de générer de nombreux conflits. En Algérie et au Maroc, le développement agricole a été envisagé selon deux piliers opposant l'agriculture moderne et l'agriculture traditionnelle. Malgré les nombreuses réformes engagées dans ces pays depuis les indépendances, l'appropriation privée des terres collectives et des terres domaniales, ainsi que la promotion d'un modèle d'agriculture « moderne » continuent de dominer l'orientation des politiques.

La question foncière reste une boîte noire, des dizaines de milliers d'hectares ont été distribués à une clientèle politique, avec en accompagnement des subventions et des aides. En Algérie, les élites urbaines réinvestissent dans des fermes, des lots, des concessions. On a aujourd'hui une réorientation des investissements vers les biens fonciers, en milieu urbain comme en milieu rural. 40 % de la propriété terrienne est d'origine citadine. Les sociétés de service sont aujourd'hui contrôlées par des urbains. Les bourgs de taille moyenne se développent et investissent dans des périmètres irrigués.

En Tunisie, on remet en cause les attributions réalisées au profit de la famille Ben Ali et ses proches, mais pas encore toutes les autres attributions obtenues *via* des transactions informelles. Avec la crise du tourisme et de l'industrie textile en Tunisie (180 000 emplois ont été détruits), les opportunités pour les jeunes ruraux se tarissent. L'endettement extérieur augmente, et le pays va se retrouver dans une impasse car son modèle de développement agricole n'est pas durable.

Les devises générées par la rente des produits pétroliers, l'industrie du tourisme et de l'industrie textile ont permis pendant de nombreuses années d'acheter la paix sociale dans les pays du Maghreb, malgré un creusement continu des inégalités entre les villes et les campagnes et une situation de chômage massif des jeunes. La concentration foncière à l'œuvre dans ces pays ne fait pour l'instant pas l'objet d'une remise en cause, mais les printemps arabes ont montré que la captation abusive des richesses par une élite minoritaire pouvait engendrer de véritables séismes politiques à tout moment. ●

Pour en savoir plus

- BEN SAAD A., , *2011, Les conseils de gestion des terres collectives en Tunisie, entre mauvaise gouvernance et marginalisation. Cas de la région de Tataouine, Sud tunisien,* Options méditerranéennes, B66, 12 pages.
- BESSAOUD O., 2013, *La question foncière au Maghreb : la longue marche vers la privatisation,* Les cahiers du Cread n° 103, 28 pages.
- JOUVE A.-M., NAPOLEONE C., 2011, *Modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles*, Options méditerranéennes B66, 8 pages.

La rédaction de cette note a été coordonnée par **Amel Benkahla** (benkahla@gret.org), à partir des contributions de **Omar Bessaoud** (bessaoud@iamm.fr) et **Abdallah Ben Saad** (enseignant-chercheur, IRA Medenine, Tunisie).

Coordonné par le Gret au titre du secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »

Financé par le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières »