
Note de Cadrage

d'une Action Structurante COSTEA

sur le foncier en agriculture irriguée au Maghreb

- Version du 13 mai 2020 -

1. Justification de l'action et de son ciblage géographique

Depuis les indépendances, l'augmentation de la production agricole est promue dans les trois pays du Maghreb à la fois par l'amélioration de la productivité par hectare et par l'extension des surfaces cultivées. Sur leurs territoires, qui relèvent majoritairement de climats arides ou semi-arides où les aléas sont accentués par le changement climatique, cette intensification de la production et l'accroissement des superficies mise en valeur dans des zones trop sèches pour être cultivées auparavant est principalement conditionnée par la possibilité d'y développer l'irrigation.

Dans le contexte de relative libéralisation des économies du Maghreb qui prévaut depuis la fin des années 80, les droits sur la terre et sur l'eau ont fait l'objet de processus d'individualisation et/ou de concentration foncière dans les trois pays. Malgré des histoires et des orientations politiques différentes, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie connaissent cependant, bien qu'à des degrés divers, ce même processus. Sous l'impulsion de réformes politiques, les formes collectives d'accès aux terres et à l'eau sont progressivement abandonnées pour laisser place à des accès individualisés. Les terres domaniales ont été - et continuent d'être - attribuées à des individus ou personnes morales privées au travers de concessions. Les terres collectives (arch) ont vu leurs usages s'individualiser et être reconnus comme tels par les États. Des incitations diverses, directes et indirectes, conduisent en certains cas à leur privatisation au bénéfice de différents types d'agriculteurs originaires ou non du pays ou de la région. Ce processus d'individualisation de l'accès au foncier a été renforcé par l'individualisation de l'accès à l'eau. La « révolution » qu'a constitué le développement des pompes individuelles et des capacités de forage a en effet largement multiplié et individualisé les accès à l'eau au sein et en dehors des périmètres irrigués.

Ces processus d'individualisation connaissent, depuis les années 2000 en particulier, des prolongements importants hors des territoires concernés par les réformes (statut de terre particulier, frontières d'un périmètre irrigué, etc.) et qui sont, souvent, en décalage avec les cadres légaux. Il est constaté en effet un développement important d'arrangements contractuels informels, au sein et en dehors des périmètres irrigués, entre une diversité d'acteurs qui échangent des ressources productives (eau, capital, travail, savoir-faire, etc.) afin de mettre en valeur les terres. Dans de nombreux cas, les attributaires/concessionnaires de terres, faute d'intérêt ou par manque d'une ou plusieurs des ressources productives nécessaires pour la mise en valeur agricole, passent des arrangements avec des personnes qui sont en capacité de fournir ces ressources. Les difficultés d'accès au crédit, qui est déterminant pour l'équipement ou l'achat d'intrants, constituent, par exemple, un des obstacles les plus fréquents à l'utilisation des terres pour la plupart des attributaires/concessionnaires, le bail ayant une faible valeur légale de contrepartie pour les institutions financières. Un marché informel de droits fonciers se développe ainsi dans certains territoires où ces droits ne sont pas formalisés et où des restrictions réglementaires empêchent leur marchandisation. Ce marché qui peut offrir des solutions d'accès à la terre pour certains producteurs mais il peut aussi ouvrir la voie, en l'absence de régulations des transferts, à leur concentration aux dépens d'autres agriculteurs qui pourraient bénéficier de leur usage. Des processus de flexibilisation en matière d'accès à l'eau, à partir de ressources souterraines ou superficielles, sont également constatés du fait de ces arrangements contractuels. Ces modalités d'accès à l'eau peuvent engendrer des processus d'exclusion qui toucheraient en particulier les agriculteurs en manque de capacité financière pour réaliser un forage ou pour aller chercher l'eau de plus en plus profond, à cause du rabattement des niveaux des nappes. Au-delà

de la question des inégalités dans l'accès aux terres et à l'eau, la concurrence entre agriculteurs pour accéder à ces ressources et le souci de rentabilisation à court ou moyen termes des investisseurs entraînent des phénomènes de plus en plus importants de surexploitation (épuisement des sols, rabattement des nappes), mettant en péril la durabilité des socio-écosystèmes.

Ces changements dans la matrice institutionnelle régissant l'accès à l'eau et à la terre ont par ailleurs conduit au développement de droits associés, souvent implicites, relevant de registres divers : droits coutumiers, droit musulman, droit « moderne », et emprunts à plusieurs de ces registres à la fois. Cette pluralité de droits, bien qu'elle permette une flexibilisation certaine des accès aux ressources, soulève cependant un certain nombre de questions relatives à : i) l'efficacité et l'équité de ces droits dans l'allocation des ressources, ii) la sécurisation de ces accès et la durabilité des dynamiques qu'ils sous-tendent, ce qui renvoie *in fine* à la question de leur articulation avec les politiques agricoles en vigueur. Ainsi, la prise en compte de la diversité de ces registres (sources, normes et règles, etc.) des pratiques foncières et d'irrigation, ainsi que les hybridations qui s'opèrent entre formel et informel, apparaît comme nécessaire pour appréhender leur fonctionnement actuel et alimenter la réflexion sur l'orientation des politiques publiques en faveur de la durabilité socio-économique et écologique de l'agriculture irriguée.

2. Objectifs de l'action

Le COSTEA a financé, dans sa phase 1, une première étude mettant en exergue la diversité des statuts fonciers, et les trajectoires parallèles des trois pays du Maghreb concernant les politiques foncières et les politiques de l'eau de ces dernières décennies¹. Ce rapport souligne également la diversité des situations rencontrées, leur caractère souvent informel et leur décalage avec les cadres légaux. En termes de recommandations, le rapport pointe deux types de configurations foncières en lien avec des dynamiques de faire valoir indirect intéressantes à investiguer ou à approfondir dans le cadre du COSTEA : i) les terres domaniales et collectives (dans les plaines du Nord mais aussi sur les terres pastorales aux portes du Sahara) au sein desquelles des processus d'individualisation des droits d'usage et de propriété sont en cours, accompagnées d'un accès croissant à l'eau souterraine et d'un développement des transactions sur les deux ressources ; ii) les terres *Melk* (privées), qui connaissent des processus de transfert complexes entre générations au sein des familles, et dans lesquelles le faire-valoir indirect permet pour le moment de faciliter certaines de ces transactions.

Suite à ce rapport, le COSTEA a organisé un atelier sur le foncier irrigué au Maghreb les 18 et 19 juin 2019 à l'École nationale d'Agriculture de Meknès (Maroc). L'atelier avait pour but d'organiser un échange de points de vue entre des chercheurs spécialistes du foncier au Maghreb, des chercheurs du Comité foncier pour le développement, des agents d'administrations publiques, des producteurs et des irrigants du Maghreb, soit une trentaine de participants. Il a débouché sur l'identification de pistes de recherche pour les travaux futurs dans le cadre d'une action structurante du COSTEA. Le compte-rendu exhaustif de cet atelier est annexé au présent document.

Trois axes de travail complémentaires sont proposés dans le but (1) de caractériser les différents modes d'accès au foncier et à l'eau, (2) d'en évaluer les efficacités économiques et sociales, (3) d'en analyser les modalités de sécurisation.

1. Approfondir la caractérisation des modes et droits d'accès au foncier et à l'eau

La diversité des modalités/droits d'accès à l'eau et au foncier constatée sur le terrain appelle à une caractérisation plus approfondie afin de mieux saisir d'une part les interactions entre les

¹ Amichi H et al. 2019. Les politiques foncières et hydrauliques au Maghreb à l'épreuve des réalités de terrain : quels cadres légaux pour accompagner les pratiques locales ? Rapport COSTEA, 71p.

droits d'accès aux terres et ceux liés à l'eau. Il s'agit d'autre part de comprendre les interactions (cohérence, contradiction, interdépendance, complémentarité, etc.) entre les faisceaux de droits et de pratiques en vigueur sur le terrain, entre individuels et collectifs, formel et informel, etc. Le recours à une lecture sous le prisme du pluralisme juridique peut permettre une meilleure compréhension de la complexité des pratiques en vigueur, au-delà de leurs contradictions apparentes.

Deux types de configurations foncières peuvent être investiguées ou approfondies dans le cadre du COSTEA : i) Les terres domaniales et collectives (dans les plaines du Nord mais aussi sur les terres pastorales aux portes du Sahara) au sein desquelles les processus d'individualisation des droits d'usage et de propriété sont en cours, accompagnés d'un accès croissant à l'eau souterraine et d'un développement des transactions sur les deux ressources, ii) Les terres Melk qui connaissent de forts processus de transfert de terres entre générations au sein des familles, mais dont les mécanismes et les modalités de ces transferts ainsi que leurs conséquences restent peu étudiés.

Une grille de lecture sera réalisée pour l'analyse des pratiques (formelles et informelles), et en matière de définition, d'attribution et de transfert des droits sur les terres et sur l'eau d'irrigation, ainsi que de règlement des conflits dans ces domaines.

2. Evaluer les efficacités économiques, sociales et environnementales des modes d'accès au foncier et à l'eau

Parce que l'accélération de l'individualisation et de la marchandisation des droits fonciers et de l'eau risquent de produire de l'exclusion sociale dans l'accès aux ressources et un partage inéquitable de la rente agricole, mais aussi conduire à une surexploitation des ressources et donc à un échec en terme de développement territorial, il importe d'évaluer les efficacités économiques, sociales et environnementales des différents droits et formes d'accès aux ressources.

Cette évaluation qui manque aux travaux sur le foncier irrigué au Maghreb, doit reposer sur un large spectre de critères pour appréhender les performances des modalités actuelles d'accès aux ressources eau et terre. Le COSTEA peut ainsi constituer un espace de réflexion (i) pour réfléchir à l'élaboration de ces critères : économiques (partage de la valeur ajoutée, rente foncière), sociaux (justice et équité) et environnementaux (durabilité des ressources naturelles), (ii) pour expérimenter des approches multi-échelles (de l'exploitation au territoire), multi-acteurs (avec une forte dimension participative) et pluridisciplinaires (agronomie, économie, géographie, anthropologie et anthropologie juridique, sociologie et science politique) sur les différents terrains d'investigation identifiés.

3. Analyser les modalités de sécurisation des droits d'accès au foncier et à l'eau et les modalités d'encadrement des transactions portant sur ces ressources

Le défi majeur qui se présente aujourd'hui aux décideurs politiques au Maghreb est de savoir comment inscrire l'agriculture irriguée, dynamique mais largement informelle, dans une perspective durable. A cette fin, l'un des enjeux est de renforcer la sécurisation des agriculteurs ayants-droit sur leurs terres et pour l'accès à leur eau, selon les différents types de droits auxquels ils sont soumis ou auxquels ils se réfèrent et selon les transactions qui s'opèrent, tant formelles qu'informelles autour de ces ressources.

Il s'agit ainsi dans cet axe d'analyser la façon dont les questions de sécurisation et de transactions sont perçues et pratiquées par les acteurs des territoires dans différentes configurations foncières et d'accès à l'eau. Cette analyse pourra ainsi mettre en exergue et formuler précisément les modalités de sécurisation concrètes, adaptées aux contextes réglementaires, sociologiques, environnementaux et économiques nationaux qui permettraient aux politiques publiques foncières et hydrauliques de s'inscrire dans une perspective de réduction des inégalités socio-

économiques et de valorisation durable des ressources en terre et en eau très disputées au Maghreb.