

LES POLITIQUES FONCIÈRES ET HYDRAULIQUES AU MAGHREB À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DE TERRAIN : QUELS CADRES LÉGAUX POUR ACCOMPAGNER LES PRATIQUES LOCALES ?

Auteur : Hichem Amichi

Constitutrices : Inès Gharbi, Farida Amichi, Caroline Coulon



COSTEA
Pour une irrigation durable

PRÉAMBULE

Cette étude des politiques et des pratiques foncières en situations irriguées au Maghreb est le résultat d'un travail conduit au sein de l'axe thématique « Gestion du foncier irrigué » du COSTEA - Comité Scientifique et Technique Eau Agricole - financé par l'AFD sous maîtrise d'ouvrage par l'AFEID.

L'objectif de cette étude est double. Il s'agit d'une part d'analyser les cadres réglementaires qui régissent l'accès au foncier et à l'eau en agriculture dans les trois pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) et ce sur la base d'un travail bibliographique. L'objectif est d'autre part de rendre compte de la réalité de pratiques foncières et hydrauliques à l'œuvre sur le terrain. L'analyse de la diversité de ces pratiques se base à la fois sur une capitalisation des travaux scientifiques conduits récemment dans la région (en particulier par l'auteur et contributeurs), et repose également sur des enquêtes de terrain complémentaires réalisées dans le cadre de cette étude, afin de renseigner certains types de pratiques insuffisamment abordées dans la littérature. L'analyse des situations concrètes, permet *in fine*, de confronter les cadres légaux aux réalités du terrain et mettre la lumière sur des améliorations possibles de ces cadres afin d'évoluer vers un usage plus efficient du foncier et de l'eau. Ce travail vient ainsi alimenter la réflexion plus générale du COSTEA sur le foncier irrigué dans les pays du Sud.

LES POLITIQUES FONCIÈRES ET HYDRAULIQUES AU MAGHREB À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DE TERRAIN : QUELS CADRES LÉGAUX POUR ACCOMPAGNER LES PRATIQUES LOCALES ?

INTRODUCTION	4
1. CONCEPTS ET ÉLÉMENTS DE MÉTHODE	5
1.1. Le pluralisme juridique pour appréhender la diversité des droits et des usages de terres	5
1.2. Capitalisation des travaux existants et enquêtes de terrain complémentaires	5
1.3. Focus sur quelques situations foncières irriguées locales	5
2. LE FONCIER AU MAGHREB : UN PLURALISME DE STATUTS ET DE DROITS LIÉ À L'HÉRITAGE HISTORIQUE DE LA RÉGION	7
3. LES POLITIQUES FONCIÈRES ET HYDRAULIQUES PROMUES DEPUIS LES INDÉPENDANCES AU MAGHREB	8
3.1. L'eau et la terre, ressources gérées selon le principe de « l'État aménageur » durant les premières années d'indépendance	8
3.2. Le retrait prudent des États et l'amorce d'une gestion décentralisée de l'eau et du foncier sous l'injonction des programmes d'ajustement structurel	9
3.3. Période de libéralisme économique	10
3.4. Les cadres légaux en vigueur pour la gestion du foncier irrigué dans les trois pays du Maghreb	12
4. LES PRATIQUES FONCIÈRES ACTUELLES DANS LES SYSTÈMES IRRIGUÉS DU MAGHREB : DIVERSITÉ DE SITUATIONS ET DÉCALAGE AVEC LES CADRES LÉGAUX	13
4.1. Le foncier irrigué en Algérie : dynamiques foncières contrastées entre le nord et le sud du pays	14
4.2. La mise en valeur des terres du domaine privé de l'État tunisien par le moyen de Lots « Jeunes Agriculteurs » : Cas du périmètre public irrigué de Gaâfour	21
4.3. Reconfigurations foncières suite à l'introduction de l'irrigation dans le cadre d'un nouvel aménagement hydro-agricole. Le cas du Moyen Sébou au Maroc	25
5. LES CADRES LÉGAUX POUR LA GESTION DU FONCIER ET DE L'EAU AU MAGHREB À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DE TERRAIN	29
5.1. L'obligation de mise en valeur en FVD du foncier public est largement remise en cause par l'ampleur des pratiques de FVI	29
5.2. Renouvellement des catégories sociales bénéficiaires des droits fonciers publics par les arrangements informels	30
5.3. Morcellement des terres malgré l'imposition des seuils minimums en termes de superficie irriguée	30
5.4. Difficulté de mettre en place un cadre de gestion de l'eau d'irrigation dans un contexte foncier non assaini	31
6. CONCLUSION : QUELLE ÉVOLUTION POUR LES CADRES LÉGAUX EN MATIÈRE DE GESTION DE L'EAU ET DU FONCIER AGRICOLES AU MAGHREB ?	32
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	34

INTRODUCTION

Au lendemain des indépendances, les États du Maghreb ont exercé un fort contrôle sur l'accès aux ressources productives dans le secteur agricole et ont tenu un rôle central dans la mise en valeur et la gestion des terres irriguées, et ce dans la continuité des politiques agricoles et hydrauliques coloniales (Kuper, 2011 ; Kuper & Molle, 2017). Les efforts ont été concentrés en grande partie sur les terres de plaines (les plus productives) publiques ou privées, aménagées en grands périmètres irrigués. Au courant des années 1980, les États ont opéré des changements dans leurs modalités d'intervention, avec un retrait marqué en matière, notamment, de soutien financier à l'agriculture. Ce retrait s'est accompagné par un développement de plus en plus fort de l'initiative privée dans ce secteur (Akesbi, 2011 ; Bedrani, 1987 ; Bessaoud, 2013 ; Elloumi, 2006).

La question agricole, et de la sécurité alimentaire en particulier, fait cependant encore partie des priorités au Maghreb dans un contexte de croissance démographique, d'urbanisation et d'élévation du niveau de vie induisant des évolutions de la demande en produits alimentaires, qui se traduisent par des importations massives. Les enjeux de durabilité des ressources naturelles et les perspectives du changement climatique les rendent plus aigües et plus urgentes. Ainsi, dans un environnement semi-aride où l'eau est un facteur limitant, les États du Maghreb poursuivent leurs efforts pour le développement de l'agriculture irriguée. De nouvelles terres sont aménagées, en encourageant notamment les initiatives privées pour la mise en valeur, et pour la mobilisation de « nouvelles » ressources en eau alternatives aux eaux de surface, en particulier les eaux souterraines, rendues plus accessibles par le développement des forages profonds (Kuper, Amichi, & Mayaux, 2017 ; Kuper *et al.*, 2016).

L'agriculture irriguée, bien qu'elle continue de se développer par des programmes publics d'aménagements hydro-agricoles, de réhabilitation et de modernisation des périmètres, se pratique aussi et de plus en plus sous d'autres formes. Elle se pratique dans des systèmes en partenariat public-privé, dans des périmètres privés, ou bien encore par le fait d'irrigants qui développent leurs propres systèmes d'accès à l'eau et à la terre, dans des territoires nouvellement conquis pour l'agriculture (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015 ; Daoudi, Colin, Derderi, & Ouendeno, 2015), mais aussi parfois au sein des périmètres publics et en toute autonomie vis-à-vis du réseau collectif (F. Ameer, Amichi, Kuper, & Hammani, 2017 ; H Amichi *et al.*, 2012). Ces dynamiques, portées par des acteurs familiaux et des investisseurs privés, basées sur un accès individuel tant aux ressources en eau souterraine permis par des forages, qu'au foncier, par le faire-valoir indirect, rend les nouvelles frontières de l'eau et des terres plus mobiles et les notions de « périmètre » et d'irrigation collective/individuelle plus floues (F. Amichi, Bouarfa, Kuper, & Caron, 2019 ; Hamamouche, Kuper, Amichi, Lejars, & Ghodbani, 2018). L'agriculture y est fortement intensive et se destine prioritairement à approvisionner les grandes villes maghrébines en produits maraîchers et arboricoles. Dans ce contexte, des transformations rapides des pratiques

s'opèrent : l'accès aux terres s'effectue de manière croissante via le faire-valoir indirect (H. Amichi *et al.*, 2016 ; Bouchaib & Jouve, 2010 ; Daoudi, Colin, Derderi, & Ouendeno, 2017 ; Gharbi, Elloumi, Jamin, & Maayoufi, 2018), l'accès à l'eau est de plus en plus dépendant des eaux souterraines (F. Ameer *et al.*, 2017 ; M. Kuper *et al.*, 2017) et autonome vis-à-vis des réseaux collectifs, et l'accès au capital se fait par des mécanismes de crédits informels (Daoudi & Wampfler, 2010), notamment avec l'arrivée de nouveaux acteurs nationaux (grands investisseurs, investisseurs familiaux ou petits entrepreneurs, etc.). Les cadres juridiques et les règles collectives locales en vigueur pour la gestion des ressources se retrouvent ainsi pour partie dépassés et deviennent par conséquent inopérants. Le manque d'articulation ou de cohérence des politiques et des dispositifs réglementaires et juridiques prenant en charge les dimensions foncières et des ressources en eau, et les pratiques réelles sur le terrain posent donc un certain nombre de problèmes en termes de durabilité des agricultures irriguées (Jamin, Bouarfa, Poussin, & Garin, 2011).

Devant l'ampleur et la diversité de ces pratiques informelles, qui sont difficilement perceptibles de l'extérieur et insuffisamment documentées (H Amichi, Bouarfa, & Kuper, 2015 ; Imache, Hartani, Bouarfa, & Kuper, 2010 ; Lejars, Daoudi, & Amichi, 2017), il apparaît très utile de renseigner les pratiques d'attribution, d'échange et de partage des ressources eau et foncier entre ayants droit, d'achat-vente, de location, ou de métayage, pour que les responsables politiques les appréhendent mieux et identifient des solutions quant à leur régulation ou leur accompagnement. Ainsi, l'objectif de ce rapport est de revenir d'abord à la manière dont ces cadres légaux régissent les conditions d'accès au foncier et à l'eau afin de voir si ces cadres permettent, selon leurs objectifs initiaux, un usage optimal de ces ressources rares au Maghreb. Pour cela, des illustrations de terrains ont été nécessaires afin de voir dans quelle mesure ces règles permettent d'atteindre ces objectifs ou à contrario stimulent l'élaboration de nouvelles règles, en décalage ou en complément avec les cadres légaux. Enfin l'objectif de ce rapport est de confronter ces cadres aux réalités des terrains étudiées et voir quelles sont les améliorations possibles à apporter à ces cadres afin d'évoluer vers un usage plus efficient des ressources eau et foncier et évoluer également vers une agriculture irriguée durable au Maghreb.

1. CONCEPTS ET ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

1.1. Le pluralisme juridique pour appréhender la diversité des droits et des usages de terres

Afin d'appréhender le large éventail de droits d'accès à la terre, et par extension de l'accès à l'eau, nous avons adopté le cadre analytique du pluralisme juridique. Nous admettons ainsi qu'il existe «plus qu'un cadre juridique ou mécanisme dans un même espace sociopolitique, fondé sur différentes sources de validité ultime et maintenu par des formes d'organisation autre que celle de l'État¹» (von Benda-Beckmann, 2002). Plusieurs autres sources peuvent en effet exister en plus de l'État, notamment les coutumes locales, les normes sociales et les cadres internationaux pour la gestion des ressources naturelles, etc. Ces sources ne sont pas exclusives, au contraire, elles sont souvent liées et se chevauchent et, par leur interaction, donnent un sens au système social ou à des domaines sociaux spécifiques (ibid.), dans notre cas et comme le montre Bouderbala (1999), celui de l'accès à la terre. La notion de pluralisme juridique a fait et continue d'être un sujet de débat, notamment en ce qui concerne la question de savoir ce qui constitue ou définit le «droit» (Berman, 2013; Dupret, 2007; Merry, 1988; Tamanha, 2000).

Au-delà de ces questions, les relations diverses entre le droit et la société, mises en avant par le pluralisme juridique, nous aident à comprendre que ces différentes sources appartiennent au même «système social global» et ne peuvent pas être conceptualisées indépendamment (Luhmann, 1988). De plus, le pluralisme juridique nous permet d'adopter une approche dynamique des droits de propriété et de l'usage des terres (Meinzen-Dick & Pradhan, 2002). Enfin, la «relation non résolue entre des systèmes de règles dotés de différentes sources de légitimité» peut porter atteinte à la fois à l'autorité des entités étatiques et à la performance des institutions coutumières (Benjamin, 2008). Comprendre les différentes formes de légitimité est donc au cœur de toute analyse des droits de propriété et d'usage des terres.

Dans son étude historique sur les régimes fonciers au Maghreb, Bouderbala (1999) analyse la diversité et la superposition des régimes de propriété foncière dans la région. Il a fait clairement la distinction entre les droits fonciers, qui sont délimités par une loi formelle, et les pratiques d'usages des terres, mises en œuvre par des agriculteurs qui ne disposent pas toujours de tous les moyens nécessaires pour cultiver la terre. Ces pratiques d'usages couvrent différentes formes de contrats et d'associations. L'objectif pour les agriculteurs est de réduire les risques à travers l'adoption d'une diversité de contrats agraires en adéquation avec la situation précaire d'une part importante des agriculteurs familiaux (ibid.). Les contrats et les accords conclus entre les agriculteurs peuvent être compris dans le cadre du pluralisme juridique, qui considère les droits d'usages des terres comme étant pluriels et ne se limitent pas à une dichotomie entre secteurs formel et informel et entre ressources privées et publiques. Nous utilisons cette approche dans notre analyse et affirmons que la gamme des droits d'usage des terres n'est pas figée ni limitée. Au contraire, des interactions significatives se produisent entre les règles formelles et informelles, les rendant ainsi fonctionnelles et dynamiques, et permettent leur

adaptation aux conditions environnementales, sociales et économiques locales (Kuper *et al.*, 2017).

Nous utilisons ainsi le concept de droit foncier afin de parler du cadre légal définissant les modalités d'accès et d'usage des terres. Et nous utilisons le concept de légitimité afin d'englober plus largement les autres dimensions d'accès au foncier qui ne serait pas défini uniquement par un cadre étatique spécifique. Nous avons envisagé ainsi, particulièrement dans les cas des terres publiques en Algérie, les différentes relations entre les acteurs à travers le concept de «légitimité», afin de comprendre leur processus d'appropriation ou de désappropriation de la terre. Cela nous a permis de répondre aux deux questions suivantes : comment les acteurs justifient-ils leur présence sur les terres ? Quelle est leur relation à l'État ? Nous nous sommes ensuite intéressés, quand c'était possible, au point de vue de l'État par rapport à la diversité des acteurs et des pratiques locales qu'ils développent, afin de saisir le rôle que celui-ci souhaite jouer.

1.2. Capitalisation des travaux existants et enquêtes de terrain complémentaires

Cette étude a été réalisée en deux phases. La première correspond à une analyse bibliographique des travaux scientifiques traitant de la gouvernance du foncier irrigué au Maghreb, et d'analyse de la littérature grise. La deuxième phase correspond à un travail de terrain qui visait à porter un regard précis sur des situations irriguées illustratives des pratiques foncières et d'accès à l'eau en cours au Maghreb. Les enquêtes de terrain ont eu pour but d'analyser la conformité ou le décalage de ces pratiques avec les cadres réglementaires ou juridiques, de comprendre les motivations des porteurs de ces pratiques, et leurs conséquences sur la mise en valeur des terres irriguées.

Une présentation succincte de la diversité des statuts et des droits sur les terres au Maghreb est donnée en chapitre 2, afin d'éclairer le lecteur sur la terminologie utilisée dans la suite du rapport. Les travaux récents qui ont étudié la question foncière au Maghreb, et en particulier ceux du réseau Sirma (Systèmes Irrigués au Maghreb), du réseau DAIMA (Dynamiques agricoles irriguées au Maghreb) et du réseau Foncimed (Foncier en Méditerranée) ont permis de documenter les différentes réformes foncières et hydrauliques entreprises par les États du Maghreb depuis leur indépendance, en chapitre 3, et de renseigner, au début du chapitre 4, les principales configurations en matière de gestion du foncier irrigué, particulièrement dans le cas de la grande hydraulique.

1.3. Focus sur quelques situations foncières irriguées locales

Quatre situations locales ont été documentées : deux ont fait l'objet d'enquêtes dans le cadre de ce travail et deux autres illustrations se basent sur des travaux antérieurs réalisés par les auteurs de cette étude. Les deux « terrains » investigués ont été choisis sur les critères suivants : la question foncière s'y exprime de manière particulièrement intéressante, un fond documentaire important permet une capitalisation, et des partenaires locaux de proximité sont en capacité de nourrir les études de cas et d'appuyer la conduite des investigations de terrain. Il s'agit du périmètre irrigué de Gaâfour en Tunisie centrale, et du périmètre irrigué du Moyen Sebou au Maroc (Figure 1). Le temps limité de

1. "more than one legal order or mechanism within one socio-political space, based on different sources of ultimate validity and maintained by forms of organization other than the state"



Figure 1 : Localisation des trois zones d'étude

cette étude n'a pas permis d'élargir les investigations de terrain à Algérie. L'analyse des pratiques foncières irriguées en Algérie s'est alors basée sur les résultats de deux thèses conduites dans la plaine du Bas-Chéliff dans la partie nord de l'Algérie, et dans la zone de Biskra dans le Sahara algérien (Figure 1). Cette diversité de situations fait l'objet d'un développement détaillé dans le chapitre 4.

En Algérie, les illustrations de terrain montrent des situations foncières irriguées contrastées qui s'inscrivent dans deux histoires agraires différentes, à la fois en matière d'accès aux ressources (terres et eau) et en matière de politiques agricoles : 1) les plaines du Nord du pays, majoritairement constituées de terres sous statut public et aménagées en majorité en grands périmètres irrigués à partir de barrages, 2) les terres du Sud du pays majoritairement pastorales dont les droits d'usages appartiennent aux tribus. Ces dernières sont exclusivement irriguées à partir des forages individuels et profonds.

Nous illustrons, dans le cas des plaines du Nord, la dynamique de faire-valoir indirect (FVI) qui s'est développée sur les terres publiques en marge des politiques foncières. Cette dynamique questionne deux principaux fondements des cadres légaux qui ont structuré les politiques agricoles en Algérie à savoir : i) l'obligation de mise en valeur des terres en faire valoir direct (FVD), ii) la restriction des droits d'usage des terres publiques à une catégorie d'acteurs bien spécifique, à savoir les anciens ouvriers des fermes coloniales. Pour comprendre les processus d'appropriation des terres à travers lesquels les acteurs construisent leur légitimité, 100 entretiens approfondis ont été menés dans le cadre d'une thèse soutenue en 2013² (H Amichi, 2013) avec une diversité d'acteurs (attributaires, locataires, métayers) présents sur des terres publiques. Trois principaux points ont été particulièrement investigués : i) la trajectoire agricole personnelle de ces acteurs, ii) leurs pratiques agricoles et iii) leurs interactions avec les autres acteurs et leurs relations avec l'État. La zone d'étude concernée par ces enquêtes est la commune d'Ouarizane, dans la plaine du Bas-Chéliff, au nord-ouest de l'Algérie.

Nous illustrons ensuite, dans le cas des terres du Sud de l'Algérie, l'extension de l'agriculture irriguée sur de nouvelles terres, devenues exploitables grâce à l'irrigation via les eaux souterraines et à l'action de l'État. Cette action s'est composée d'une part de l'adoption d'une réforme foncière en 1983 qui a libéré l'accès aux terres domaniales et ensuite aux terres pastorales au profit d'acteurs privés par le processus de la mise en valeur, et d'autre part, la mise en place d'infrastructures publiques (forages étatiques, routes, électrification, etc.) permettant de faciliter l'accès et l'exploitation de ces terres. Ce type de dynamique relève que les cadres légaux conçus initialement pour gérer et encadrer le développement de ces nouveaux territoires et l'utilisation des ressources associées (eau souterraine et foncier) se voient dépassés par l'initiative privée, qui s'est emparé de ces règles (dynamique de front pionnier), les a modifiées, voire les a transgressées, au profit d'un marché agricole algérien en forte expansion. L'éclairage local de ces dynamiques se base sur un travail de thèse soutenu en 2018³ concernant un territoire qui ceinture l'Oasis d'El Ghrouss, dans la région de Biskra, à 400 km environ au Sud-Est d'Alger. Cette zone oasisienne a subi depuis déjà trois décennies de fortes mutations agricoles, tirées par un boom de la production maraîchère sous serre et un renouvellement du patrimoine phœnicicole par les plantations de palmiers-dattiers (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015; Dubost & Larbi-Youcef, 1998; Khiari, 2002).

En Tunisie, le terrain investigué est celui de la localité de Gaâfour dans lequel l'État a attribué, à partir de 1983, des lots de son domaine privé à une catégorie particulière d'exploitants, les « Jeunes Agriculteurs (JA) », selon des critères et des obligations explicites, notamment celle d'exploiter leur lot en faire-valoir direct. Avec le temps, des arrangements foncières ont pris place, dans l'informalité et surtout, l'illégalité. Ce cas d'étude permet de faire le lien entre d'un côté des choix entrepris par la puissance publique pour mettre en valeur les investissements publics d'aménagement hydro-agricole lourds et coûteux, et d'un autre, des dispositions prises par les « bénéficiaires » et exploitants, qui par des contournements aux règles, assurent une mise en valeur des terres irriguées. L'étude s'est fortement appuyée sur le travail de stage de master puis de doctorat d'Inès GHARBI (« Dynamiques

2. Amichi.H, 2013. Quand tenanciers et attributaires s'arrangent pour exploiter les terres publiques irriguées : du déni à l'émergence d'une configuration de tenure inversée. Cas de la commune d'Ouarizane dans le Bas-Chéliff, Algérie, thèse de doctorat en agriculture comparée, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), Paris.

3. Amichi F, 2018, Une agriculture transitoire au service d'une agriculture pérenne dans un front pionnier Saharien en Algérie. Thèse de doctorat en sciences de l'eau, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech), Montpellier.

foncières en territoires irrigués : vers de nouveaux arrangements contractuels pour l'utilisation des terres irriguées ? ». Des entretiens avec une grande diversité d'acteurs ont été menés, avec les administrations et structures publiques locales telles que le Commissariat Régional au Développement Agricole (CRDA), la Cellules Territoriales de Vulgarisation (CTV), l'Agence Foncière Agricole (AFA) et l'Office des Terres Domaniales (OTD), les Groupements de Développement Agricole (GDA), les acteurs des filières tels que des fournisseurs d'intrants et de matériel d'irrigation. Des enquêtes plus détaillées auprès d'une soixantaine d'agriculteurs représentatifs de la diversité des exploitants à Gaâfour ont aussi été conduites au cours de visites d'observation directe des pratiques agricoles sur les parcelles. Dans le cadre de cette étude, une mission de terrain de Hichem AMICHI (avril 2016, une semaine) a donné l'occasion d'approfondir, selon l'angle de la présente étude, les pistes creusées par Inès GHARBI auprès des institutionnels, des responsables de GDA et d'agriculteurs.

Au Maroc, le terrain d'investigation est celui du périmètre du Moyen Sebou, en cours d'aménagement puisque la tranche II n'était pas encore mise en eau au moment de l'étude en juin 2016. Ce périmètre donne l'opportunité d'observer la réalité des pratiques foncières qui préexistent avant l'arrivée de l'aménagement hydro-agricole, de suivre leurs impacts sur le projet d'aménagement, et de voir leurs adaptations réciproques, au cours de l'opération de remembrement, notamment vis-à-vis des dispositions prises pour la gestion de l'eau par les usagers. Obligatoire dans les grands projets d'irrigation, le remembrement est normalement conduit aujourd'hui au Maghreb sur la base d'un recensement des titres fonciers, considérés comme des entités élémentaires. Or, dans le contexte maghrébin, les titres fonciers masquent tout un faisceau de droits fonciers et un nombre indéfini d'ayants droit (Bessaoud, 2013). De ce fait, pour l'établissement du schéma hydraulique, l'aménageur n'est pas tenu de prendre en compte le partage interne entre ayants droit, ni la localisation de leurs parcellaires, ni les pratiques de location non règlementées, ni les formes traditionnelles d'association officiellement non autorisées (métayage notamment). Cette manière de considérer la question foncière, basée sur des données de droit et non de fait, conduit à une (re)connaissance partielle des usages réels des terres, qui peut introduire des conflits et conduire à des blocages. Face à la complexité des relations entre acteurs pour la mise en valeur des terres du Moyen Sebou, les autorités en charge du projet ont fait preuve d'originalité en proposant un « remembrement à l'amiable ». Pour le compte de la présente étude, des enquêtes ont été menées en deux phases (mars 2016 et juin 2016, missions d'une semaine chacune de Hichem AMICHI) auprès d'une grande diversité d'acteurs locaux : au niveau de la Direction Provinciale de l'Agriculture de Fès (DPA), auprès de la cellule chargée du suivi de réalisation de l'aménagement hydraulique et du service chargé de l'accompagnement des associations d'usagers de l'eau « AUEA » ; auprès du bureau d'étude en charge du remembrement et auprès d'une dizaine d'agriculteurs.

Pour ces deux situations, des témoignages d'acteurs collectés au cours des visites et des enquêtes sont rapportés afin de restituer la vision de ces acteurs.

2. LE FONCIER AU MAGHREB : UN PLURALISME DE STATUTS ET DE DROITS LIÉ À L'HÉRITAGE HISTORIQUE DE LA RÉGION

Avant d'aborder l'analyse des politiques et des pratiques en matière de gestion du foncier irrigué, il convient de préciser la terminologie spécifique au foncier au Maghreb, qui traduit la diversité des statuts fonciers présents aujourd'hui dans la région. Cette diversité est le fruit d'une histoire relativement commune aux trois pays, au cours de laquelle se sont succédés les conquérants arabes, ottomans et européens, qui ont ajouté et superposé au droit coutumier préislamique, la loi musulmane puis les législations coloniales, et ont débouché sur les politiques post-indépendances et actuelles avec leur diversité.

Le Maroc, l'Algérie et la Tunisie connaissent ainsi, dans des proportions qui leur sont propres, et sous des appellations qui diffèrent, les mêmes grands statuts fonciers : i) les terres *Melk*, ii) les terres domaniales, iii) les terres collectives *Arch*, iv) les terres *Guich* (Maroc) ou *Azels* (Algérie et Tunisie), et v) les terres *Habous*.

i) Les terres *Melk* forment la propriété familiale privative, dont la succession est régie par le droit musulman. Bien que ce droit de propriété se rapproche par ses caractéristiques juridiques du droit de propriété, il présente certaines particularités, en lien notamment avec le caractère indivis des terres qui perdure souvent au Maghreb après une succession. En effet, les copropriétaires du terrain, dont chacun connaît la superficie de son avoir et travaille sa part, restent regroupés au sein d'un même titre foncier familial et ne disposent pas, par conséquent, d'une liberté absolue en matière d'utilisation, d'exploitation et de disposition.

ii) Les terres domaniales sont réparties en deux types : i) le domaine public de l'État, qui comporte des terres sous la gestion d'une autorité gouvernementale et des terres dont la gestion est assumée par les collectivités territoriales ; et ii) le domaine privé de l'État, constitué par l'ensemble des terres sur lesquelles l'État jouit de tous les droits liés à la propriété foncière privée.

iii) Les terres *Arch* sont les terres collectives des tribus. Elles étaient souvent considérées comme non cultivées et ont été confisquées de ce fait par les différents occupants du Maghreb, pour les adjoindre, dans une grande part, au domaine de l'État. Les tribus détiennent des droits de jouissance à titre collectif, soumis à la tutelle de l'État.

iv) Les terres *Guich*, *Azel*, ou terres de tribus *Makhzen* correspondent à des territoires concédés en usufruit par les autorités politiques à des tribus qui leurs étaient favorables, afin de faire régner l'ordre et asseoir leur pouvoir. Les tribus devaient en contrepartie fournir des contingents d'hommes à des fins militaires et participer à la collecte de l'impôt. Ce type de statut foncier a particulièrement été développé durant la présence ottomane en Algérie et en Tunisie.

v) Les terres *Habous*, sont des terres cédées par leurs propriétaires (individus ou familles) à des fondations religieuses, pour être gérées à des fins caritatives. Le statut *Habous* peut être public, avec un patrimoine foncier détenu de manière absolue et exclu-

sive, ou peut être aussi familial, avec une jouissance réservée à une ou plusieurs personnes, jusqu'à leur décès, après quoi les terres deviennent de statut *Habous* public.

Ces terres avec différents statuts ont connu des évolutions distinctes après les indépendances, en fonction des politiques agricoles poursuivies par chaque État, comme il sera développé dans ce qui suit. En effet, certains statuts fonciers ont été dissous (tel que celui des terres *Habous* en Tunisie) et d'autres ont perduré mais dans des proportions moindres (les terres *Habous* ont été en grande partie domanialisées en Algérie, par exemple).

3. LES POLITIQUES FONCIÈRES ET HYDRAULIQUES PROMUES DEPUIS LES INDÉPENDANCES AU MAGHREB

Les politiques foncières et hydrauliques des trois pays du Maghreb, entreprises après leur indépendance, ont suivi trois grandes phases : une phase de dirigisme étatique, une phase de transition vers une économie de marché, et enfin une phase de libéralisme.

La première phase a été caractérisée par un dirigisme étatique fort dans la gestion des ressources foncières et hydrauliques, légitimé par une souveraineté politique retrouvée, parallèlement à une volonté des États de répondre assez vite aux préoccupations de sécurité alimentaire des populations. Le contrôle des États sur les ressources s'explique aussi par l'intérêt de préserver l'héritage agricole laissé par la colonisation et d'assurer la continuité de la production agricole sur les terres irriguées après le départ des colons. De grandes structures étatiques avec des gestions centralisées des terres et de l'eau ont ainsi remplacé les grandes fermes coloniales. L'ampleur de ce centralisme étatique varie entre les trois pays : il a été particulièrement fort en Algérie du fait de son héritage agricole colonial beaucoup plus conséquent, la domination française ayant eu comme stratégie de s'appuyer sur une masse d'Européens venus occuper les terres agricoles algériennes.

La deuxième phase, de transition économique, a été marquée par un abandon progressif de ce dirigisme étatique à partir des années 1980, suite notamment à l'application des programmes d'ajustement structurel. Des réformes libérales ont été initiées, d'abord en matière de gestion des terres, et en premier lieu de celles relevant du domaine public. Les grandes fermes étatiques et les formes de production coopératives ont été les premières à subir ces réformes qui se sont traduites par leur dissolution et leur répartition entre les anciens ouvriers, ou leur mise en exploitation par l'initiative privée. Malgré ces réformes de tendance libérale, l'emprise des États sur la gestion des terres est demeurée importante ; la gestion de l'eau est restée, quant à elle, plus longtemps dans les mains des offices étatiques, en grande hydraulique en particulier. L'implication des usagers dans la gestion des périmètres irrigués n'est intervenue, et encore à la marge, qu'au début des années 1990.

La troisième phase, en cours, est marquée par une consolidation des réformes libérales qui s'est traduite par l'achèvement du processus de dissolution des formes de production collective sur les

terres relevant du domaine privé de l'État. La concession agricole individuelle est favorisée pour la mise en valeur de ces terres. Les réformes libérales se sont traduites dans d'autres situations par la privatisation des terres relevant du domaine de l'État, au Maroc par exemple dans le cas des terres de la réforme agraire. Aussi, des processus d'appropriation individuelle des terres collectives ont été enclenchés soit par le fait de l'arrivée de l'irrigation (action de l'État ou via des forages privés) qui donne de la valeur à ces terres (terres pastorales dans le sud algérien), soit dans le cadre d'un processus de privatisation impulsé directement par l'État (processus de *Melkisation* des terres collectives au Maroc. Cette consolidation s'est traduite également par l'adoption d'importants programmes étatiques de soutien à l'agriculture qui visent à développer une agriculture entrepreneuriale et des grandes exploitations, dont le fondement est la propriété privée ou la concession agricole individuelle et la mobilisation de capitaux privés.

Les paragraphes qui suivent détaillent pour chacune des trois phases les évolutions des politiques foncières et hydrauliques dans les trois pays du Maghreb.

3.1. L'eau et la terre, ressources gérées selon le principe de « l'État aménageur » durant les premières années d'indépendance

Les premières années d'indépendance des trois pays du Maghreb ont été marquées par une conviction forte des États que le développement agricole, et économique de manière générale, devait passer par un contrôle fort des différents instruments économiques et des ressources productives. C'est pourquoi les premières actions des jeunes États indépendants dans le secteur agricole ont été de veiller à récupérer les terres des colons, par des processus de nationalisation pour l'essentiel, de confiscation des terres de propriétaires compromis avec le colonisateur, et à étendre l'emprise publique sur les autres types de terres, en particulier les terres *Habous* et les terres collectives *Archs* (Bessaoud, 1994; Bouderbala, 1999; Elloumi, 2014).

En Tunisie, une période de semi-libéralisme se met en place dès l'Indépendance en 1956, et jusqu'à 1963. Une réforme du foncier favorise alors la propriété privée et l'exploitation individuelle des terres. Le statut *Habous* public des terres a été aboli dès l'accession du pays à l'indépendance, en mai 1956, et ces terres ont été intégrées au domaine privé de l'État. Les fondations *Habous* privés et mixtes ont été abolies par décret en 1957, et leur patrimoine transmis aux dévolutaires. Les droits de jouissance collectifs des terres tribales ont été convertis en droit de pleine jouissance. Par ventes spontanées, et anticipant un risque de nationalisation, au profit de propriétaires tunisiens, ou par le fait de protocoles bilatéraux en 1957, 1960 et 1963 au profit de l'État, une « tunisification » des terres coloniales s'opère (Elloumi, 2014). La nationalisation s'est achevée par une loi en 1964, portant sur les terres coloniales privées et sur les terres coloniales officielles. Ce processus confère à l'État tunisien un patrimoine foncier important de 800 000 ha, soit 10% des terres agricoles, sur lequel il entend asseoir sa politique agricole (Elloumi, 2014). Suit alors une période de socialisme coopératif qui bouleverse les structures agraires. Dans un contexte international dans lequel est fait la promotion du modèle coopératif pour les états du « Tiers Monde », relayé notamment par la FAO, le président tunisien Bourguiba s'est lancé dans les années 1963-1964 dans de grandes réformes, qui ont conduit à la création de

coopératives agricoles de services et de coopératives agricoles de production (Makhlouf, 1971).

En Algérie, les deux premières décennies qui suivent l'Indépendance acquise en 1962 ont donné naissance à un processus de nationalisation-collectivisation des terres agricoles coloniales, qui étendait la propriété publique (Bessaoud, 1994). Les *Habous* publics ont fait l'objet, à partir de 1964, d'une réglementation, puis en 1971, d'un processus de domanialisation, dans le cadre de la loi qui portait sur la Réforme Agraire (Aït Amara, 1992). Cette réforme agraire a reposé sur une réforme foncière qui contraignait la propriété privée : limitée en taille et conditionnée à l'obligation de travail personnel et direct du propriétaire, elle a permis à l'État de déposséder les propriétaires absenteïstes, et de nationaliser 400 000 ha des 5,5 millions d'ha en propriété privée (Ibid). Ajoutés aux 600 000 ha de terres publiques, cette réserve de terres a formé un Fonds National de la Réforme Agraire de 1 million d'ha. Ces terres ont été réattribuées à des coopératives nouvellement formées. Pour les terres provenant du fond colonial, l'option de « l'autogestion » dans son acception algérienne de l'époque, c'est-à-dire par la mise en place de grandes fermes étatiques, a été retenue (Bessaoud, 1994). Le secteur agricole représentant alors 25% du PIB, il n'était pas envisageable pour les autorités de confier son exploitation à des propriétaires privés (Aït Amara, 1992).

Si l'Algérie et la Tunisie ont conduit ce processus de reprise de souveraineté sur les terres dès leur indépendance et ont effacé rapidement et sur la totalité de leur territoire les marques de la propriété coloniale, au Maroc, ce processus a été à la fois plus long (15 ans) et moins complet (Bouderbala, 1999). Indépendant depuis mars 1956, le Maroc a résilié en 1959 les aliénations perpétuelles de jouissances consenties aux colons sur des terres collectives, et a confisqué les domaines appartenant aux personnes frappées d'indignité nationale. En 1963, l'État a intégré à son domaine privé 250 000 ha de terres de la colonisation et a poursuivi jusqu'en 1973 la récupération des terres encore possédées par des étrangers ou des sociétés (Bouderbala, 1999). Au cours de ce long processus, la moitié des terres détenues par les étrangers a rejoint le domaine privé de l'État, l'autre moitié ayant été achetée par la bourgeoisie commerçante et administrative du pays. Il s'agit ainsi d'une nationalisation partielle, et plutôt d'une marocanisation des terres (Mahdi, 2014). Une partie des terres récupérées de la colonisation a été allouée aux anciens ouvriers, organisés en coopératives de la réforme agraire regroupées en unions, et l'autre a été affectée à des sociétés agricoles d'État (SOGETA : société de gestion des terres agricoles et SODEA : société de développement agricole) (Mahdi, 2014). Le code des investissements agricoles du Maroc (1969) rend pour partie aux tribus les terres coloniales dont elles avaient été expropriées, et donne en propriété *Melk* les terres collectives situées dans les périmètres irrigués, dans l'optique que les investissements publics y soient mieux valorisés (Vitry, El Hassane, Dugué, & Chia, 2015).

Ainsi, pour les trois États du Maghreb, la constitution d'un important fond de terres domaniales a permis de confier une part conséquente de ce patrimoine à de grandes sociétés étatiques ou privées, sous forme de concession ou de jouissance perpétuelle, et/ou de poursuivre une politique foncière redistributive au profit des petits paysans et des anciens ouvriers des fermes coloniales.

Parallèlement à la mise en place de ces différentes formes de production agricole sur les terres domaniales, une politique hydraulique a été conduite pour accompagner l'intensification agricole et ce, particulièrement sur les plaines fertiles des trois pays. Cette politique s'est inscrite dans la continuité de la politique coloniale qui visait à créer de grands périmètres irrigués, dans chaque plaine agricole du nord du Maghreb. Le modèle privilégié d'aménagement a été celui dit de « la grande hydraulique », caractérisé par de lourdes infrastructures de mobilisation des eaux (barrages, canaux adducteurs, réseaux), par une maîtrise totale de l'eau, et par une gestion coordonnée des ressources sur de vastes ensembles (Kuper, 2011 ; Kuper *et al.*, 2009). Au Maroc en particulier, la politique des barrages a pris une très grande ampleur et a été érigée au rang des priorités nationales par le roi Hassan II, en affichant en 1967 l'objectif d'atteindre le million d'hectares irrigués à l'horizon de l'an 2000 (Jouve, 2006). L'État a développé une stratégie d'intervention très poussée, régulée par le Code des investissements agricoles, à la fois sur le plan de l'aménagement, sur le plan de la gestion et de la mise en valeur. Un Office national des irrigations est créé en 1960. Puis sont créés les 9 Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA), établissements publics placés sous la tutelle du département de l'agriculture. Dans ces périmètres, la gestion de l'eau et celle du foncier sont ainsi très centralisées. En Algérie, le même modèle de gestion de l'eau est suivi, mais avec moins d'investissements dans les nouvelles structures hydrauliques. L'effort a été plutôt dirigé vers l'entretien de l'important héritage colonial en matière de barrages et de périmètres hydrauliques (Guemraoui & Chabaca, 2005). En Tunisie, c'est à partir du 5ème Plan (1967_1981) que cette politique hydraulique prend de l'ampleur, elle sera poursuivie par les plans successifs (Elloumi, 2016).

3.2. Le retrait prudent des États et l'amorce d'une gestion décentralisée de l'eau et du foncier sous l'injonction des programmes d'ajustement structurel

La transition vers une économie de marché a été impulsée, dans les trois pays du Maghreb, par un contexte mondial favorable à la doctrine libérale, qui s'est concrétisé, dans les pays touchés par de grandes difficultés économiques, par l'instauration des programmes d'ajustement structurel. La redéfinition des rôles de l'État a été négociée différemment dans les trois pays. Le processus de libéralisation dans le secteur agricole a engagé les États à abandonner les formes de production collective, et à mener un processus d'individualisation des droits d'usage des terres domaniales. La justification de cette transformation s'est appuyée sur un présupposé manque d'engagement des agriculteurs dans les structures collectivisées et leur manque d'efficacité économique (cas par exemple des Domaines Socialistes en Algérie, voir Chaulet, 1991)⁴.

En Tunisie, la rumeur qui a annoncé l'extension du projet coopératif, déjà en place sur les terres des petites et moyenne exploitations, sur les terres des grands propriétaires terriens, a provoqué le mécontentement de ces derniers (Jouili, 2008). Le gouvernement a décidé alors de tenir des assemblées générales pour que les coopérateurs se prononcent sur leur devenir : rester au sein des coopératives ou s'en retirer. Les coopérateurs ont décidé très

4. Cet argument a été mis en avant pour justifier la dissolution des Domaines Agricoles Socialistes en Algérie en 1987, suite à l'adoption d'un programme économique de tendance libérale.

majoritairement de quitter les coopératives, suite à quoi celles-ci ont été dissoutes, marquant ainsi la fin de la période de « coopérativisation forcée » (Elloumi, 2014). Le pays a expérimenté alors un libéralisme partiel (1970-1985) avec la privatisation progressive des terres domaniales, qui a débuté avec la loi de 1970 de cession des terres domaniales à vocation agricole, et la loi de 1971 d'attribution privative des terres collectives et de délivrance de titres de propriété (Elloumi, 2014). La préparation du 6ème plan quinquennal (1982-1986) a accéléré la privatisation par la constitution de lots destinés à des techniciens démissionnaires de l'administration et par la création de sociétés sur les terres des coopératives. À partir de 1986, le pays très endetté et en crise financière, a accepté, pour accéder aux emprunts des institutions monétaires internationales, un programme d'ajustement structurel, marquant ainsi une phase de libéralisme plus poussé (Jouili, 2008). L'état producteur est devenu régulateur et les terres domaniales furent gérées non plus par des Offices (même si 30% de ces terres sont toujours gérées directement par l'office des terres domaniales), mais pour certaines, par des Sociétés de mise en valeur et de développement agricole (SMVDA), de droit privé, ou pour d'autres, sous forme de lots destinés à des techniciens. La consultation nationale de 1990 sur la gestion des terres domaniales déboucha sur une généralisation des attributions aux deux catégories précédentes et renforça l'option de l'attribution des lots destinés à des Jeunes Agriculteurs (Gharbi *et al.*, 2018). Dans les trois cas, ces attributions se réalisèrent en échange du paiement d'un loyer et sans donner lieu à transfert la propriété à l'attributaire, qui ne pouvait ainsi ni louer son lot, ni le vendre.

Au Maroc, les coopératives de la réforme agraire ont connu des transformations qui laissent plus place à la liberté de production aux attributaires, avec l'abandon notamment des assolements obligatoires. Face aux difficultés de financement de leurs activités agricoles, ces attributaires ont pu recourir au faire-valoir indirect. Une partie des terres domaniales est en revanche restée détenue par les Sociétés de mise en valeur, fortement contrôlées par l'État, ce qui laisse entrevoir une certaine prudence dans la marche vers la privatisation (Vitry *et al.*, 2015).

En Algérie, les prémices du retrait de l'État et de la privatisation des terres sont apparues au début des années 1980 par l'adoption notamment de la loi APFA permettant d'accéder à la propriété foncière par la mise en valeur des terres du domaine privé de l'État dans le Sud Algérien (Daoudi *et al.*, 2015). En 1990 a été décidé l'annulation de la Loi de la réforme agraire de 1971 qui avait confisqué des terres de grands propriétaires et/ou absentéistes (Aït Amara, 1992). Aussi une restructuration foncière (1981-1987) a été lancée conduisant à la dissolution des coopératives agricoles de la réforme agraire. Ainsi, les terres de ces coopératives sont absorbées par les domaines agricoles socialistes (DAS) constitués sur les décombres des grands domaines d'État dits « autogérés ». Ces domaines agricoles « socialistes », sont de plus petite taille (800 ha en moyenne par exploitation), avec des collectifs de travailleurs plus réduits (40 actifs/exploitation) afin de mieux assurer leur gestion. Durant cette période, un relâchement a été opéré également en termes de fixation des prix des produits agricoles, devenus plus libres, afin d'inciter les domaines étatiques à devenir rentables (Bessaoud, 1994). Mais l'emprise de l'État sur l'essentiel du processus productif reste quasi-totale (Chaulet, 1991). Une seconde période (1987-aujourd'hui) suit la crise économique de 1986 et qui est consécutive à l'effondrement de la rente pétrolière et l'Algérie

engage dès lors résolument le tournant libéral et accélère le train des réformes (Bedrani, 1987). La réforme dans le secteur agricole, mise en œuvre en 1987, se consacre à la réorganisation foncière : les domaines agricoles de l'État sont démembrés en Exploitations agricoles collectives, regroupant 5 à 6 attributaires, et pour certains, en Exploitations individuelles. La loi avait prévu une cession en jouissance perpétuelle des terres aux nouveaux bénéficiaires et un transfert à titre onéreux et en pleine propriété du patrimoine et des infrastructures de surface. Mettant fin à son ingérence dans la gestion des exploitations, l'administration agricole va conférer aux nouveaux bénéficiaires le statut d'exploitant agricole tenu de travailler les terres en faire-valoir direct. Mais face aux difficultés de gestion collective s'amorce déjà un partage des terres, des locations et des ventes anticipées (H. Amichi *et al.*, 2011).

En matière de gestion de l'eau, des changements ont vu le jour dans les trois pays qui suivaient les tendances observées au sein des réformes foncières, marquées par un retrait progressif de l'État. Au début des années 1980, l'option des grands barrages commençaient à céder le terrain à des alternatives telles que la moyenne et la petite hydraulique, et ce dans l'objectif de réduire les dépenses publiques et rechercher une meilleure efficacité des investissements, préconisé par les institutions économiques internationales (Perennes, 1992). À partir des années 1990, toujours dans le sillage de l'application des programmes d'ajustement structurel, les bailleurs de fond internationaux qui finançaient une partie des aménagements hydro-agricoles sont parvenus à introduire la nécessité d'impliquer les usagers dans la gestion de l'eau, dans le cadre du « paradigme participatif », qui émerge à cette période. En Tunisie, des groupements d'agriculteurs ont été créés afin de gérer l'eau agricole et de prendre en charge l'entretien d'une partie des réseaux hydrauliques. Ces Groupements de développement agricoles (GDA), appellation stabilisée après plusieurs changements de nom, se voient confier des prérogatives pour développer toute activité qui peut contribuer à améliorer la productivité des agriculteurs adhérents (Mustapha, Faysse, Marlet, & Jamin, 2015). Au Maroc, des Associations d'usagers de l'eau agricoles (AUEA) ont également vu le jour en 1990, avec pour principales prérogatives la gestion de l'eau et l'entretien des réseaux secondaires et tertiaires (Romagny & Riaux, 2007). Toute nouvelle création de périmètre irrigué est alors conditionnée par l'installation d'une ou plusieurs AUEA. En Algérie, la gestion participative de l'eau agricole n'a été reconnue officiellement que beaucoup plus tard, en 2005. L'implication réelle des usagers dans la gestion et l'entretien connaît ainsi un retard plus important en Algérie qu'au Maroc et en Tunisie (Kuper *et al.*, 2009).

3.3. Période de libéralisme économique

Cette période, qui commence au début des années 2000, consolide les réformes à tendance libérale adoptées durant les années 1980, et les renforce par des programmes ambitieux de soutien à l'agriculture, particulièrement au Maroc et en Algérie. Les changements en matière de gestion du foncier agricole et de l'eau s'opèrent essentiellement sous l'impulsion indirecte de ces programmes et rarement par la modification des cadres légaux. Partout au Maghreb, c'est également la promotion des investissements privés dans l'agriculture qui est au fondement des politiques publiques agricoles.

En Algérie, la confirmation des options libérales de l'agriculture a

été faite dans le cadre du Plan national de développement agricole (PNDA), adopté à partir de 2001. Avant cette adoption, aucun changement majeur n'a été enregistré au niveau réglementaire concernant la gestion du foncier et de l'eau. Le programme de subvention du PNDA a eu un impact fort sur l'émergence de dynamiques agricoles intensives, maraîchères en particulier, favorisant des processus de concentration foncière et d'appropriation de la ressource en eau souterraine par les agriculteurs les plus capitalisés (H Amichi *et al.*, 2012). En effet, le système de subvention étatique a été conçu de manière à ce que les agriculteurs ayant le plus de garanties (titre foncier, superficie agricole nécessaire, réseau social, etc.) bénéficient des subventions les plus conséquentes, à des fins de réalisation de forages profonds, d'achats d'équipements agricoles, de construction de chambres froides etc. Les petits agriculteurs ont aussi bénéficié de subventions, mais de manière marginale. Les attributaires du secteur public, par exemple, sont restés majoritairement sans accès aux subventions, en raison de l'individualisation informelle qu'ont connue la plupart des Exploitations agricoles collectives (H Amichi, Mayaux, & Bouarfa, 2015). En 2008, une nouvelle loi instaure la concession des terres agricoles du domaine national, puis en 2010, le droit de jouissance perpétuelle est transformé en droit de concession de 40 ans contre le versement d'une redevance annuelle fixée par la loi de finances. Cette loi ouvre la possibilité d'accéder formellement aux terres du domaine privé de l'État des plaines du Nord (cette possibilité était envisagée pour les terres domaniales dans le sud algérien depuis 1983) avec des formes d'exploitation collectives ou individuelles, dès lors que l'exploitation est directe et personnelle. Elle encourage aussi les partenariats avec des détenteurs de capitaux privés (nationaux exclusivement). La non mise en valeur des terres ou leur sous-location amène la résiliation du droit de concession. Mais la privatisation des terres publiques n'intervient toujours pas, bien qu'une partie des décideurs algériens soit favorables aux investisseurs privés. Les résistances à une privatisation de droit des terres publiques programmée dans un projet de loi préparé en 2005 s'expriment encore au sein de la société.

Au Maroc, en 2005 l'adoption de la loi dite de la « main levée » accorde aux attributaires de la réforme agraire la possibilité de devenir propriétaires, par l'achat de leur quote-part. L'objectif affiché de cette réforme est de stimuler l'investissement agricole par l'accès à la propriété foncière devant induire des investissements en matière d'équipements, d'installation de cultures pérennes, etc. L'application de cette loi s'est traduite dans les faits par un transfert des propriétés nouvellement acquises par leurs anciens attributaires vers des investisseurs privés, qui n'utilisent pas tous les terres à des fins agricoles ; elles ont parfois été détournées pour l'urbanisation, en particulier dans les zones proches des villes, tel que cela a été constaté dans la région de Meknès (Valette *et al.*, 2013). La confirmation du tournant libéral de l'agriculture marocaine est ensuite venue par l'adoption en 2008 d'un plan ambitieux de soutien à l'agriculture : le Plan Maroc vert (PMV). Dans ce plan, une distinction forte est faite entre un secteur agricole jugé productif, qu'il convient de consolider, à travers le pilier 1 du PMV, et un secteur agricole jugé peu productif, dit solidaire, qu'il convient « de garder en vie », à travers le pilier 2. Pour réaliser ses objectifs de sécurité alimentaire, le Maroc s'appuie sur les investisseurs nationaux et internationaux. Mais le foncier agricole fait défaut. Les derniers remparts à l'extension et au développement de ces investisseurs sont les terres collectives, non encore complètement individua-

lisées ni privatisées. Le système d'agrégation, adopté dans le cadre du Plan Maroc Vert pour associer contractuellement des « agrégateurs », acteurs privés ou organisations professionnelles à forte capacité managériale, à des agriculteurs « agrégés » en vue de constituer des pôles de croissance, est le mode privilégié de mise en œuvre des projets labélisés PMV (Akesbi, 2012). Il a notamment pour but de libérer du foncier, y compris le foncier privé individualisé, aux profits des grands entrepreneurs agricoles (Mahdi, 2014).

Le processus de concentration de ressources productives dans les mains d'une minorité d'agriculteurs a été également observé concernant les ressources en eau souterraine suite à l'adoption du Plan Maroc vert. En effet, les eaux souterraines sont essentiellement captées par les agriculteurs les plus capitalisés, ceux qui ont la possibilité financière de creuser plusieurs forages et de plus en plus profonds. Ils bénéficient également d'un réseau de relations avec les administrations locales, qui leur facilitent l'obtention des autorisations nécessaires pour les forages (Ameur *et al.*, 2017). Cet accès croissant au foncier et à l'eau souterraine se fait ainsi sous le couvert d'une politique agricole très fortement productiviste laissant à la marge la question des inégalités sociales qui entoure la surexploitation de ressources naturelles (Ibid).

En Tunisie, la poursuite de la libéralisation économique s'est accompagnée de l'accélération du processus de transfert de la gestion des ressources foncières et hydrauliques à des acteurs privés (Jouili, Kahouli, & Elloumi, 2013). La mise en location par l'État des terres domaniales constituait le fer de lance de cette politique agricole. Elles ont été octroyées en particulier à des sociétés de mise en valeur, de droit privé, à des techniciens de la fonction publique et, dans une moindre mesure, à des jeunes agriculteurs. Sous couvert d'une meilleure valorisation des terres domaniales, le processus de transfert de ce capital foncier à des acteurs privés a connu des dérives en matière d'attribution, puisque de nombreuses concessions ont été octroyées selon des critères de proximité familiale ou politique avec le régime du président Ben Ali (Elloumi, 2014). Au sein même des concessions foncières accordées aux techniciens et aux jeunes agriculteurs, qui restent marginales en termes de superficie comparativement à la part octroyée aux sociétés de mise en valeur, les mêmes dérives ont été constatées. En effet, les critères d'attribution de ces terres, qui devaient comprendre des critères économiques (compétences en agriculture de l'attributaire, pertinence du projet agricole, etc.) et des critères sociaux (âge, habitat rural, etc.), ont été supplantés par des considérations de proximité politique avec le régime. De nombreux bénéficiaires de lots de jeunes agriculteurs, par exemple, sont complètement extérieurs au monde agricole, ce qui s'est traduit par l'abandon ou la sous-location de ces lots (Gharbi *et al.*, 2018).

En matière de gestion de l'eau agricole, la constitution des GDA pour gérer les périmètres publics a été généralisée, avec des succès relatifs concernant la gouvernance de l'eau. Dans le principe, les associations d'irrigants ont été confortées, mais dans les faits celles-ci ont connu et connaissent encore d'importantes difficultés relatives à leurs faibles capacités techniques et financières, ne leur permettant d'assurer que partiellement leurs fonctions (Romagny & Riaux, 2007). À ces difficultés s'ajoute celle du flou du statut de GDA, qui entretient une ambiguïté entre l'implication de l'État et le rôle des associations. La dépendance vis-à-vis de l'État reste forte, bien que l'objectif annoncé avec la création de

ces groupements soit d'aboutir, à terme, à leur autonomisation (Marlet & Mnajja, 2017). L'usage de ces associations comme relais locaux du pouvoir central, relevé sur le terrain (Canesse, 2010), questionne d'ailleurs la volonté des responsables politiques d'évoluer vers la création de structures locales réellement autonomes. Ainsi, ces associations font localement face à une faible légitimité et à une représentation limitée des irrigants, une situation qui a perduré jusqu'à la révolution tunisienne en 2011. À partir de cette date, nombreuses sont les directions de GDA qui ont été contestées et remplacées dans la foulée par d'autres acteurs jugés plus représentatifs et surtout non affiliés à l'ancien régime (Gana, 2011). Cependant, les changements de direction n'ont pas fondamentalement amélioré la gouvernance de l'eau au sein des GDA, toujours confrontés à des difficultés techniques et financières. Au contraire, dans certains cas, la situation des GDA s'est nettement dégradée, suite notamment au refus d'une partie des adhérents de payer leurs redevances. Le fort endettement d'une partie des GDA a conduit à leur arrêt total, laissant les irrigants sans accès à l'eau. Dans ce contexte, les forages individuels et illicites commencent à se développer et une similitude des dynamiques d'accès à l'eau et des questions qu'elles soulèvent (inégalité d'accès aux ressources naturelles et leur surexploitation) apparaît donc avec ce qui est observé au sein des périmètres irrigués du Maroc, d'Algérie et de Tunisie.

3.4. Les cadres légaux en vigueur pour la gestion du foncier irrigué dans les trois pays du Maghreb

La succession des réformes foncières et hydrauliques dans les trois pays depuis leurs indépendances a abouti à un ensemble de dispositifs et de règles qui régissent aujourd'hui l'accès et la gestion du foncier irrigué. Nous synthétisons ces dispositifs dans leur diversité selon quatre thématiques centrales: i) les modalités d'accès et de gestion des terres irriguées, ii) les acteurs qui bénéficient légalement de l'accès aux terres irriguées (spécifiques aux terres relevant du domaine privé de l'État), iii) les superficies minimums de référence, iv) les modalités de gestion de l'eau associées à l'usage des terres, dans le cadre notamment des grands aménagements hydro-agricoles.

Dispositions qui définissent les modes d'accès aux terres irriguées et les conditions de leur mise en valeur.

Ces dispositions se distinguent selon le statut foncier des terres, avec une nette différence entre les terres *Melk* et les terres qui relèvent du domaine privé de l'État, qui concentrent l'essentiel de l'arsenal juridique des États du Maghreb.

Ces dispositifs réglementaires s'articulent autour de quatre principes.

• Limitation du morcellement par la définition de superficies minimum.

Dans l'objectif de constituer des exploitations viables économiquement, il est mentionné dans les trois pays du Maghreb des seuils minimums au-dessous desquels il n'est pas autorisé de constituer une exploitation agricole. La définition de ces seuils diffère selon les pays. Au Maroc et en Tunisie ces seuils sont arrêtés à 5h en irrigué. En Algérie ces seuils varient en fonction de la qualité du sol et l'intensification du système de culture. Pour les zones du nord de l'Algérie dont les terres sont considérées de bonne qualité et classées en catégorie A, trois superficies de référence sont distinguées en irrigué : i) 1.5 ha pour un système de culture en

maraîchage, ii) 4 ha pour un système mixte maraîchage/arboriculture, iii) 7 ha pour un système de culture arboriculture. Pour les zones constituées de terres sahariennes, dans le sud du pays, trois variantes sont également définies en irrigué : i) 3 ha pour les grandes cultures, ii) 1 ha pour la phoeniculture intensive, iii) 3.5 ha pour un système mixte phoeniculture/grandes cultures.

Pour s'assurer du respect de ces seuils, deux principaux instruments sont mobilisés. Le premier concerne un droit de préemption de l'État qui intervient dans toute opération immobilière afin d'interdire toute propriété ou exploitation ayant une superficie inférieure aux seuils minimums définis dans chaque pays. Ces opérations peuvent concerner à la fois les terres *Melk* dans le cadre d'un transfert de propriété foncière, ou les terres collectives, situées en particulier à l'intérieur de périmètre irrigués, qui connaissent un processus de privatisation ou d'octroi de droits d'usage individuels. Le deuxième instrument mobilisé concerne les opérations de remembrement qui sont obligatoire avant tout aménagement hydro-agricole, afin de regrouper des parcelles/superficies trop petites et atteindre les seuils minimums.

• Améliorations foncières.

Dans les trois pays, l'État se donne le droit d'effectuer des améliorations foncières (terrassement, regroupement de parcelles, etc.) intégrées dans les opérations de remembrement afin de les mettre en adéquation avec les exigences techniques d'un aménagement hydroagricole. Ces opérations interviennent sans modifier les droits sur la terre en vigueur.

• L'obligation de la mise en valeur et la participation à l'entretien des équipements hydroagricoles.

Dans les trois pays, les bénéficiaires des droits d'usage des terres relevant du domaine privé de l'État et les propriétaires dont les terres se situent dans des périmètres irrigués sont soumis à l'obligation de la mise en valeur des terres. Chaque pays a défini les critères d'une exploitation insuffisante ou négligée de terres, justifiant une mise en séquestre ou un retrait d'un droit d'usage par les autorités publiques. En Tunisie par exemple, la loi prévoit une obligation de mise en valeur d'au moins 90% de la superficie irrigable sur une période de 5 ans à partir de la mise en eau (loi n°2000-30 du 6 mars 2000). L'autre obligation à laquelle sont soumis les propriétaires ou les exploitants des terres irriguées, retenue dans les trois pays du Maghreb, est la participation aux frais des aménagements hydrauliques sous forme de redevance. Cette participation peut prendre également la forme de participation directe à la plus-value générée par l'irrigation. Les modalités de paiement et leur montant sont variables en fonction des pays et des régions concernées par les aménagements hydroagricoles.

• La définition des modes de faire-valoir et le modèle de gestion des terres.

Le mode de faire-valoir privilégié dans les textes réglementaires des trois pays du Maghreb est le faire-valoir direct que ce soit concernant les terres *Melk* que sur les terres relevant du domaine privé de l'État. Le faire-valoir indirect, la location précisément, est autorisé sur les terres *Melk* à condition qu'il soit réglementé. Les autres formes de faire-valoir-indirect, les associations à part de récolte notamment ne sont pas encouragées sur les terres *Melk* en Algérie et en Tunisie, elles sont interdites au Maroc (dahir n°1-69-25, articles 30 à 34). Dans le cas des terres du domaine privé de l'État toute forme de faire-valoir indirect est prohibée (location ou métayage) dans les trois pays. En matière de modèle

de gestion des terres, en particulier celle qui relève du domaine privé de l'État, un modèle se distingue : la concession agricole.

La concession constitue l'acte par lequel l'État consent à une personne physique ou morale (nationale pour le cas de l'Algérie et la Tunisie) ou étrangère (pour le cas du Maroc) le droit d'exploiter les terres agricoles du domaine privé de l'État ainsi que les biens immobiliers associés pour une durée de temps défini, avec possibilité de renouvellement, et répondant à un cahier des charges précis. Il est précisé que ces concessions doivent être conduites directement et personnellement par les bénéficiaires dans les trois pays.

En Algérie, le modèle de concession a été généralisé à partir de 2010 comme principale modalité de gestion des terres du domaine privé de l'État dans le Nord comme dans les zones sahariennes. Dans le nord, la loi foncière de 2010 a transformé la jouissance perpétuelle des terres en concession de 40 ans renouvelable accordée aux anciens attributaires. Ces derniers deviennent exploitants-concessionnaires après à une procédure administrative à conduire auprès de l'office national des terres agricoles (ONTA). Plus récemment, à partir de 2017, le gouvernement algérien a décidé d'élargir le modèle de concession aux **fermes pilotes** (environ 166 000 ha) qui ont échappé jusqu'à à toute forme de partage ou de division au profit d'anciens ouvriers des domaines socialistes. Ces fermes ont été conservées et gérées directement par l'État pour des fins d'expérimentation (techniques de culture et d'élevage) et de développement de semences. Les fermes pilotes sont proposées depuis 2017 à des investisseurs privés nationaux et étrangers dans le cadre d'un partenariat Public-Privé.

Dans les zones steppiques et sahariennes, la concession agricole a été adoptée depuis les années 1980 pour les terres du domaine privé de l'État aménagées en périmètre irrigué par l'État. Pour les terres vivifiées par des particuliers, l'accès à la terre continue d'être régi par la loi de l'accession à la propriété foncière par la mise en valeur (APFA) adoptée en 1983.

En Tunisie, la concession est également adoptée comme modalité d'accès aux terres du domaine privé de l'État d'une durée de 15 à 40 ans renouvelable en fonction de la catégorie et du type de bénéficiaires.

Au Maroc, la concession est privilégiée, mais dans le cadre d'un Partenariat Public-Privé consenti avec des investisseurs nationaux ou étrangers. La durée de la location peut aller jusqu'à 40 ans, et peut être renouvelable. La valeur locative des terres est déterminée dans le cadre d'appel d'offre. Les terres du domaine privé de l'État concédées précédemment à des coopératives, dites de la réforme agraire, sortent de ce modèle de gestion et emprunte un processus de privatisation dans le cadre de la loi de main levée adoptée en 2005.

Dispositions qui définissent les catégories d'acteurs bénéficiaires des terres aménagées.

Ces dispositions concernent spécifiquement les terres relevant du domaine privé des États. La concession est accordée à deux types d'acteurs :

- **Des personnes physiques remplissant un certain nombre de conditions.** Il s'agit dans ce cas-là d'attributaires ou d'exploitants-concessionnaires. Cette catégorie se limitait en Algérie aux anciens ouvriers des domaines socialistes et anciens combattants. En Tunisie, cette catégorie concerne les techniciens agri-

coles, les « Jeunes Agriculteurs », et dans certains cas les anciens combattants. Au Maroc, les attributions des terres ont touché les paysans sans terres dans le cadre de la constitution des coopératives de la réforme agraire. La catégorie des bénéficiaires des concessions a été élargie à des investisseurs privés nationaux justifiant d'un projet d'exploitation agricole viable. Cette ouverture est particulièrement marquante en Algérie, où l'octroi de concession sur les terres publiques du Nord est rendue possible à des investisseurs privés nationaux dans le cadre de la nouvelle loi foncière de 2010. Sur les terres domaniales et steppiques du Sud cette ouverture aux investisseurs privés remonte aux années 1980 et continuent de prendre de l'ampleur.

- **Des personnes morales (sociétés privées) chargées de la mise en valeur des terres selon un cahier des charges précis.** Cela est prévu notamment dans le cadre d'un partenariat Public-Privé pour les entreprises privées nationales ou étrangères : fermes pilotes en Algérie, Sociétés de mise en valeur et de développement agricole (SMVDA) en Tunisie, les terres de la SODEA et la SOGETA au Maroc.

Dispositions relatives à la gestion de l'eau au sein des périmètres irrigués.

Dans les trois pays, la possibilité de bénéficier d'un accès à l'eau dans le cadre d'un aménagement hydro-agricole et de participer aux associations d'usagers de l'eau, devenue structures déléguées pour la gestion de l'eau, est conditionnée par la possession d'un acte de propriété foncière, d'un droit d'usage ou d'une location réglementée pour les terres *Melk*. Toutes les autres formes d'accès aux terres ne sont pas admises par les cadres réglementaires et ne font donc pas l'objet d'un droit d'eau.

4. LES PRATIQUES FONCIÈRES ACTUELLES DANS LES SYSTÈMES IRRIGUÉS DU MAGHREB : DIVERSITÉ DE SITUATIONS ET DÉCALAGE AVEC LES CADRES LÉGAUX

Les différentes réformes foncières et hydrauliques adoptées dans les trois pays du Maghreb depuis leur indépendance ont conduit à établir la propriété privée, ou à provoquer une individualisation des droits fonciers, dans de nombreuses grandes plaines irriguées. Sur les terres encore sous le statut collectif, de type *Arch* ou public, ces réformes ont impulsé, de manière formelle ou informelle, une dynamique d'individualisation des droits d'usage. Il en ressort quatre grandes configurations de foncier irrigué dans les pays du Maghreb : 1) des terres privées irriguées dans lesquelles un partage clair et individuel des parcelles est établi, 2) des terres privées placées sous le régime de l'indivision, dont le partage parcellaire n'est pas établi officiellement, 3) des terres irriguées collectives (*Arch*, *Guich*, *Habous*) connaissant un processus d'individualisation des droits d'usage, formalisés ou non, 4) des terres irriguées domaniales ou relevant du domaine privé de l'État ouvertes à l'appropriation privative par la mise en valeur agricole.

Sur terres domaniales ou collectives, d'importants processus d'échange et de transfert des terres et de l'eau sont à l'œuvre, que ce soit sous l'injonction directe de l'État, par la création de périmètres publics, ou indirect, par l'encouragement à la mise en valeur via des dispositifs de soutien public. Il en résulte ainsi

des transformations rapides sur les terres irriguées ou potentiellement irrigables. En matière de foncier, il s'agit du développement d'une diversité de contrats agraires (différentes formes de métayage et de location, etc.) ; en matière d'accès à l'eau, il s'agit de la recherche d'alternatives aux réseaux collectifs et étagés, qui passent souvent par la réalisation de forages individuels. Ces transformations touchent également la mobilité des acteurs et de la main-d'œuvre et la capacité de mobilisation des capitaux privés (voir notamment le cas algérien : Daoudi *et al.*, 2017; Derderi, Daoudi, & Colin, 2015; Naouri, Hartani, & Kuper, 2015).

Les cadres de gestion des ressources productives au sein de ces zones se trouvent ainsi dépassés et inopérants dans certains cas pour suivre et encadrer ces transformations. En attendant, les zones irriguées du Maghreb connaissent un fort dynamisme agricole qui relègue souvent au second plan les questions de durabilité sociale, économique et environnementale. Se pose alors la question de la régulation et l'encadrement de ces transformations par la puissance publique. Si la nécessité de cette régulation semble évidente, ses modalités et leur efficacité restent cependant à préciser. Afin de construire de nouveaux cadres réglementaires et des dispositifs qui soient adaptés au renouveau de l'agriculture, il paraît primordial de comprendre et d'illustrer, à partir de situations réelles et locales, les raisons d'un tel décalage entre pratiques et cadres réglementaires et d'offrir éventuellement des pistes de solution.

C'est dans cet objectif que les paragraphes qui suivent détaillent plusieurs situations de terrain dans les trois pays. Elles donnent à voir une importante diversité en matière de pratiques foncières et d'accès à l'eau, et soulèvent des exemples de réelles difficultés et de fragilités qui entravent le développement durable de l'agriculture irriguée dans ces zones.

4.1. Le foncier irrigué en Algérie : dynamiques foncières contrastées entre le nord et le sud du pays

Cette section vise à montrer la diversité des dynamiques foncières irriguées en Algérie au travers deux situations contrastées. Il s'agit dans le premier cas des plaines du Nord du pays, qui renferment les plus belles terres d'Algérie. Ces terres récupérées de la colonisation ont concentré les efforts de l'État algérien depuis l'indépendance afin d'intensifier la production agricole et de réduire ainsi la dépendance alimentaire du pays. L'aménagement de ces terres en grands périmètres irrigués et la distribution des terres, restées publiques, à des collectifs d'agriculteurs ont constitué les principales mesures de la politique agricole algérienne dans cette zone. Plusieurs changements ont été opérés sur ces terres depuis notamment la fin des années 1980 avec l'adoption de politique économique de tendance libérale, donnant lieu à d'importantes transformations locales en matière d'accès au foncier et à l'eau. Ces transformations sont développées ci-dessous dans le cas de la plaine du Bas-Chéliff, dans le Nord-Ouest algérien. Elles donnent à voir plusieurs processus d'appropriation des terres publiques de la part d'une diversité d'agriculteurs qui ont eu, et continuent d'avoir, un rapport compliqué à la terre de l'État. Dans le deuxième cas, nous illustrons un autre type de dynamique foncière qui touche les terres pastorales (*Archs* ou *domaniales*) du Sud, aux portes du Sahara. Ces terres n'ont pas constitué historiquement des zones de production agricole intensives pour l'Algérie. Elles étaient consacrées à l'élevage extensif, à la culture

du palmier dattier associée à un maraîchage irrigué pratiqué à des fins d'autoconsommations dans les espaces exigus des Oases. Ces terres ont connu d'importantes transformations à partir du début des années 1980 suite à l'intervention de l'État qui voulait mobiliser ces territoires pour répondre au besoin de sécurité alimentaire du Pays. L'exemple de la commune d'El Ghrouss à Biskra illustre ainsi l'imbrication entre l'action de l'État et l'action d'une diversité d'acteurs privés sur ces territoires, qui a permis le renouveau de l'agriculture saharienne et la création d'un *eldorado* algérien.

Les processus d'appropriation des terres publiques du nord d'Algérie entre la légitimité de travailler la terre et le droit à la terre.

Les locataires et les attributaires dans la plaine irriguée du Bas-Chéliff : deux catégories sociales avec deux rapports différents aux terres publiques.

«... Nous ne sommes pas des paysans ! Ce sont ceux qui ont hérité la terre de leurs parents, qui sont de vrais paysans... » De telles déclarations ressortaient régulièrement lors de nos entretiens réalisés avec des agriculteurs qui avaient bénéficié d'un droit d'accès aux terres publiques depuis l'indépendance de l'Algérie. Ces « attributaires » des terres publiques de la plaine du Bas-Chéliff, soulevaient fréquemment la question de la légitimité de travailler ces terres suite au développement des locations informelles constatées depuis la réforme foncière de 1987. La distinction faite par ces attributaires entre les « vrais paysans » et eux-mêmes est particulièrement frappante et révèle un profond malaise qu'ils entretiennent vis-à-vis des terres publiques. Comment peut-on alors expliquer la relation particulière de ces attributaires avec les terres publiques ? Pour ce faire, nous sommes partis à la recherche des « vrais paysans », selon la définition donnée par les attributaires. Nous les avons rencontrés dans le piémont, où vivent la majorité d'entre eux. La zone du piémont, qui surplombe la plaine irriguée, est composée de terres exiguës et souvent improductives. Dans la discussion avec ces acteurs, le mot « locataires » est apparu et utilisé pour parler de leur appartenance à ce groupe social en opposition aux « attributaires ». Cette distinction s'appuyait sur une représentation claire faite des deux catégories sociales distinctes : d'une part, les locataires, perçus par les acteurs du piémont, comme jeunes et travailleurs, mais n'ayant aucun accès formel aux terres publiques, et, d'autre part, les attributaires, considérés comme des agriculteurs plus âgés et plus paresseux, bénéficiaient des nombreux avantages garantis par l'État, notamment le droit d'accès aux meilleures terres agricoles d'Algérie. Comment peut-on expliquer la présence de ces locataires sur des terres publiques, alors que la location et le faire-valoir indirect de manière générale sont prohibés par toutes les réformes foncières adoptées depuis l'indépendance ? Le développement de ces locations informelles sur les terres publiques soulève de nombreuses questions. Chaulet (2011) a soulevé notamment le dilemme de la légitimité de travailler la terre versus le droit d'utilisation des terres publiques qui s'est posé dans le cas d'une autre plaine irriguée en Algérie, la plaine de la Mitidja : *« ... L'existence de locataires oppose la légitimité du travail de la terre aux droits d'utilisation des terres dans la Mitidja. Les locataires ont-ils le droit d'être là ? Pourquoi paient-ils pour travailler des terres qui sont la propriété de l'État ? Parce qu'ils viennent de loin et qu'ils n'étaient pas là au bon moment ? Et pour quoi paient-ils exactement ? Les droits d'utilisation des terres des attributaires ? Le droit de rester dans la Mitidja pendant un certain temps ? »*.

Ces questions ne se limitent pas aux terres publiques algériennes, mais s'appliquent dans l'ensemble à toutes les situations dans lesquelles les terres étaient ou continuent d'être gérées directement par l'État. Nous retrouvons dans cette situation de nombreux pays de l'ex bloc socialiste, qui ont adopté une gestion centralisée des terres en créant de grandes fermes d'État gérées par des salariés. Dans le contexte mondial de libéralisation économique, ces pays se sont engagés dans un processus de décollectivisation durant les années 80. Cela a conduit à l'émergence de nouvelles exploitations agricoles plus petites et dont les exploitants bénéficiaient de la liberté de cultiver et de commercialiser leurs produits, conformément aux principes de l'économie de marché. Dans certains pays, les terres sont restées la propriété de l'État mais elles ont été concédées à des attributaires avec l'obligation de les exploiter eux-mêmes. La transition d'un modèle agricole centralisé à un modèle capitaliste a signifié dans la plupart des situations le retrait de l'État de plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne le financement agricole et l'appui technique et la vulgarisation agricole. Cela a abouti à la formation d'une catégorie sociale d'agriculteurs ayant accès à la terre mais ne disposant pas des moyens financiers ni d'accompagnement technique pour la cultiver. C'est pourquoi les bénéficiaires de ces réformes ont été contraints de développer des arrangements informels pour maintenir leur activité agricole. De telles situations ont été signalées dans la littérature en Roumanie, par exemple, qui a introduit une vaste politique de privatisation des terres (Amblard & Colin, 2009). Des situations similaires ont été soulignées également dans des pays qui ne faisaient pas partie de l'ancien bloc socialiste, comme le Mexique, et ce dans le cas des *ejidos*, qui permettaient d'accéder au foncier à des paysans sans terres (Cochet, Léonard, & Tallet, 2010; Colin, 2003).

Le cas des terres publiques en Algérie, est assez illustratif des difficultés des attributaires à cultiver les terres pour lesquelles ils ont obtenu des droits d'usage (H Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015; Imache, Bouarfa, Kuper, & Hartani, 2011). Le cas algérien illustre également l'apparition de locataires sur ces terres et le développement de contrats informels comme forme principale de régulation foncière entre les cédants (attributaires) et les repreneurs (locataires)(Ibid). Cependant, la nature des relations, complexes et parfois antagonistes, entre les cédants et les repreneurs restent peu renseignés. Nous développons dans ce qui suit le rapport différencié qu'entretiennent les attributaires et les locataires avec les terres publiques et nous explicitons les différents liens et interactions qui les relient en fonction de leurs stratégies de production agricole. Nous questionnons ensuite le rôle de l'État dans l'émergence de ces dynamiques et la stratégie actuelle déployée par celui-ci en réponse à la forte dynamique informelle qui s'est développée sur les terres publiques.

« Héros du passé ? » : un rapport complexe des attributaires avec les terres publiques

La formation de la catégorie sociale des attributaires est intimement liée à l'histoire agraire des terres publiques. Le noyau de ces acteurs est constitué d'anciens travailleurs des exploitations coloniales qui ont ensuite été « recrutés » par l'État algérien en raison de leur connaissance des exploitations et de leurs compétences agricoles, mais aussi parce qu'ils étaient déjà sur place. Après l'indépendance, de nouveaux employés ont été recrutés pour renforcer la main-d'œuvre dans les fermes d'État. En dépit de la désignation officielle de ces fermes comme « autogérées », pendant environ 25 ans, ces travailleurs ont été considérés et sont

toujours considérés comme des employés de l'État. Leur façon de travailler la terre, l'approvisionnement en matériel agricole, la commercialisation des produits et leurs salaires dépendaient entièrement de l'État.

La réforme agraire de 1987, qui a eu lieu dans le contexte de la libéralisation économique, a rompu brutalement ce lien. La terre a été concédée aux travailleurs, qui sont devenus des attributaires, et devait être exploitée collectivement par petits groupes de 3 à 10 membres. Leurs revenus ne dépendaient plus de l'État mais du produit de leurs forces de travail et du marché. L'État a continué à soutenir financièrement les attributaires au cours des premières années suivant la réforme mais de manière plus limitée, comparativement à la période socialiste. Ce soutien a fini par être considérablement réduit avec la chute des recettes de l'État en début des années 1990. La sécheresse qui a coïncidé avec la formation de ces groupes a aggravé la situation économique, déjà compliquée, au sein de ces collectifs d'attributaires.

Face à ces difficultés, un profond sentiment d'abandon s'est répandu parmi les attributaires. Au cours de nos entretiens, les attributaires nous ont affirmé qu'ils n'avaient pas été informés des conséquences de cette réforme. L'enthousiasme et l'euphorie qui ont accompagné la première année de la réforme, ont rapidement cédé la place à des stratégies de survie. Ces stratégies consistaient à passer des arrangements informels avec une diversité d'acteurs privés afin de financer partiellement leurs activités agricoles. Ces arrangements prenaient la forme de contrats de métayage ou de location sur une partie de l'exploitation agricole. Ces arrangements ont été accompagnés chez certains attributaires par des emplois non agricoles pour compléter leurs revenus.

Le sentiment d'abandon exprimé par les attributaires a modifié la légitimité historique qui justifiait leur présence sur les terres publiques jusqu'en 1987. La légitimité passée trouve son origine dans la contribution des attributaires à la préservation du potentiel de production agricole public durant plusieurs décennies après le départ des colons. Les premières années qui ont suivi l'indépendance ont même été considérées comme une « période héroïque » au cours de laquelle les ouvriers ont continué de travailler la terre, en absence même, au tout début, d'instructions formelles ou d'un cadre juridique (Chaulet, 1987). Après plusieurs décennies de labeur dans des conditions souvent difficiles sur ces terres publiques, ils ont estimé qu'il était complètement justifié d'avoir des droits d'accès sur ces terres. Après le retrait de l'État à partir de 1987, le discours des attributaires a évolué vers un autre qui cherchait une justification nouvelle aux pratiques de métayage et de location auxquels ils ont eu recours malgré l'interdiction de l'État. La rente tirée de ces pratiques, la location en particulier, est considérée par une partie d'attributaires comme une compensation nécessaire pour les difficultés qu'ils ont enduré suite à leur « abandon » de la part de l'État.

L'émergence de cette légitimation liée à la pratique des locations par une partie d'attributaires n'a pas fait disparaître la légitimité historique que certains attributaires continuent de mettre en avant, malgré leur situation économique difficile. Cette légitimité se manifeste encore par leur fort attachement à l'État et leur souhait de voir celui-ci reprendre la gestion des terres publiques. Abdelkader, un attribuaire âgé de 78 ans, a clairement illustré ce lien fort développé avec la terre publique, qui est profondément nourri par un sentiment de reconnaissance vis-à-vis de l'État algérien qui lui a permis d'avoir accès aux terres détenues dans

le passé par les colons : « *Je me souviens encore du jour où j'ai travaillé comme saisonnier dans une ferme coloniale, où nous étions payés une misère avec un groupe de jeunes de mon village pour récolter les oignons. Vous imaginez ma fierté aujourd'hui de cultiver une partie de la terre qui a appartenu au colon qui nous exploité hier, et ce grâce à l'État algérien !* ».

L'émergence des locataires ou la revanche sur l'histoire

Contrairement aux attributaires, la catégorie sociale des locataires s'est toujours sentie abandonnée et marginalisée par l'État. Cette catégorie de paysans algériens n'avait pas bénéficié d'un droit d'accès aux terres publiques après l'indépendance, malgré leur participation active à la guerre de libération de l'Algérie. Bien que les textes officiels aient souligné la nécessité de répartir les anciennes terres coloniales à tous les paysans dont les terres avaient été spoliées par la colonisation française, une grande partie de ces paysans n'y avaient finalement pas accès une fois l'indépendance acquise. Ils n'étaient pas au bon endroit au bon moment.

Ces paysans, et leurs enfants, ont vu dans la réforme agraire de 1987 une opportunité historique de réintégrer les terres publiques en tant que locataires. Leur implication sur ces terres n'est pas le résultat d'un soutien politique, mais résulte plutôt de leur propre travail. La légitimité de la présence des locataires sur les terres publiques repose sur deux points fondamentaux. Le premier est relatif au fait qu'ils avaient un droit historique sur ces terres qui ne leur a pas été restitué par l'État algérien après l'indépendance. Le deuxième est lié à leur capacité de travailler les terres et par les investissements en capital qu'ils peuvent apporter. Ces deux éléments ont valu à ces locataires le qualificatif « de vrais paysans ». Ils disposent en effet du capital nécessaire pour pratiquer l'agriculture intensive orientée vers le marché. Ils montrent également une forte capacité à adopter des innovations techniques telle que l'irrigation par goutte-à-goutte ou l'adoption de nouvelles variétés maraîchères.

La légitimité des locataires, basée sur leur travail, continue de croître avec leur succès économique, en contraste avec le déclin économique d'une grande partie des attributaires. Ce succès se manifeste par l'agrandissement des superficies agricoles qu'ils louent au fur et à mesure des années. L'agrandissement en superficie est accompagné également par une intensification croissante de leurs systèmes de production, notamment grâce à leur capacité de réaliser des forages. Par exemple, un locataire à Ouarzane est passé par une location de trois hectares en 1993, à une superficie louée qui totalisait environ 80 hectares en 2010. La légitimité de travailler les terres publiques acquise et arrachée sur le terrain par les locataires prime actuellement sur le droit d'usage formel dont bénéficie les attributaires. Cette suprématie est particulièrement illustrée par le renversement des rapports de production entre les locataires et les attributaires, situation caractérisée dans la littérature par la notion de tenue inversée (Colin, 2014). Les locataires ont pris en effet le contrôle sur l'essentiel du processus de production agricole, tandis que les attributaires sont relégués au second plan en se contentant d'une rente foncière, alors qu'ils sont les détenteurs formels des droits fonciers. La forme la plus extrême de cette configuration se présente lorsque l'attributaire loue ses terres à un locataire, puis travaille pour lui comme ouvrier sur ces mêmes terres (Imache *et al.*, 2011).

Cependant, la catégorie sociale des locataires en situation de développement économique ne représente qu'une faible proportion des descendants de la paysannerie algérienne reléguée sur le piémont. Seule une minorité de cette paysannerie avait le capital financier et le savoir-faire pour accéder et investir dans les terres publiques. Cette catégorie sociale de locataires a ensuite été rejoint par un autre type de locataire avec une histoire différente.

À partir des années 2000, des investisseurs d'origine citadine se sont intéressés aux opportunités économiques qu'offrait le secteur agricole, suite notamment aux importantes subventions publiques accordées pour le développement de l'agriculture. Les terres publiques constituaient à cet égard une cible prioritaire pour les investisseurs, de par leur qualité, leur potentiel irrigable (possibilité de réaliser des forages) et enfin par leur accessibilité, via la location, comparativement au marché de l'achat-vente du foncier privé qui est pratiquement inexistant. Ces investisseurs proviennent d'autres secteurs économiques (en particulier de la construction et du commerce) et considèrent l'agriculture comme un moyen de diversifier leurs investissements et tirer profit des subventions publiques. Cette catégorie d'investisseurs s'est montrée particulièrement habile pour capter une grande part des subventions publiques, profitant à la fois de ces réseaux au niveau de l'administration et bénéficiant d'une image favorable auprès des politiques qui les considèrent comme les acteurs économiques sur lesquels devrait reposer le développement de l'agriculture algérienne de demain (H Amichi, Mayaux, *et al.*, 2015).

Coexistence fonctionnelle entre les attributaires et les locataires à travers un large éventail de contrats agraires

En dépit de la concurrence apparente entre les attributaires et les locataires sur l'usage des terres publiques, il existe en pratique une coexistence fonctionnelle entre les deux catégories sociales. Elle prend la forme d'une diversité de contrats agraires et d'arrangements informels qui entretiennent cette relation avec des avantages communs aux deux catégories. Cette coexistence permet, d'une part, aux attributaires de rester sur les terres publiques (en gardant leurs droits d'accès formel) et maintenir ainsi leurs relations avec l'État, ne serait-ce que par le biais d'une rente foncière. Elle permet, d'autre part, aux locataires d'accéder à des terres plus fertiles, potentiellement irrigables et sans forte limite sur les superficies, comparativement aux terres exergues et pauvres du piémont auxquels ils avaient droit jusque-là.

Ces contrats agraires offrent un large éventail de possibilités aux agriculteurs en fonction de leurs conditions socio-économiques et en particulier de leurs dotations différenciées en facteurs de production (Boudjellal *et al.*, 2011). Ils permettent la mutualisation des facteurs de production entre d'une part les attributaires qui disposent des terres et ayant parfois un accès à l'eau d'irrigation, mais en manque de capitaux et parfois de savoir-faire concernant la conduite de certaines pratiques maraîchères. D'autre part, nous retrouvons les locataires qui ne disposent pas d'un accès légal aux terres publiques, mais ils fournissent d'autres facteurs de production en particulier : le capital et l'eau d'irrigation quand ils disposent d'un forage, un savoir-faire agricole considérable en matière de cultures maraîchères en particulier et enfin une forte capacité de mobiliser de la main d'œuvre saisonnière. Selon le degré de participation de chaque partie aux processus de production, ces contrats agraires sont ajustés et négociés avant le début de la campagne agricole.

Les contrats agraires les plus répandus sur les terres publiques concernent aujourd'hui la location et dans une moindre mesure le métayage. Ces deux contrats ont été complètement interdits sur les terres publiques après l'indépendance, lorsque l'État a instauré le mode de faire-valoir direct comme seule forme d'usage autorisé de ces terres. Cependant, les pratiques de FVI ont continué à réguler l'utilisation des terres privées dans les zones de piémont, où l'État était moins présent.

Le recours important à ces contrats constatés sur les terres publiques est à relier avec leur caractère flexible et adaptable aux conditions économiques des agriculteurs, en particulier à leurs dotations en facteurs de production. Nous illustrons ce caractère flexible à travers deux situations (pour plus de détails sur ces arrangements, voir H Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015; H Amichi *et al.*, 2012) : i) une participation différente aux processus de production par les deux parties contractuelles, induisant une modification dans les modalités du contrat agraire, ii) un changement en matière d'offre et de demande entre les principaux facteurs de production (terre, eau et capital) impliquant une inversion des rapports de force entre les deux parties contractuelles et induisant ensuite un changement de type de contrat agraire adopté.

La première situation est illustrée par le contrat de métayage dont lequel la répartition du revenu net a évolué pour s'adapter aux changements opérés en matière d'implication dans le processus de production des deux parties contractuelles. À Ouarizane en effet, ce contrat a évolué d'un métayage au tiers pratiqué en début des années 1990 à un métayage à la moitié, devenu majoritaire à partir des années 2000. Ce changement dans la répartition du revenu net versé au métayer (c'est-à-dire que le métayer reçoit la moitié du revenu net au lieu du tiers dans le contrat précédent) est justifié par une plus grande implication du métayer dans la conduite du processus de production agricole. L'apport des autres facteurs de production est resté inchangé. La configuration la plus répandue aujourd'hui est la suivante : l'attributaire apporte la terre, le métayer l'eau, les charges intermédiaires sont assurées par le métayer mais déduites par celui-ci en fin de récolte avant la répartition du revenu net. Ce contrat est jugé par les métayers comme avantageux pour l'attributaire, malgré l'augmentation de la part du revenu net versée au métayer. Cela s'explique par la part importante du travail fourni par le métayer et la prise du risque qui repose essentiellement sur celui-ci. C'est pourquoi, ce contrat est de plus en plus délaissé par les métayers au profit de la location.

La deuxième situation concerne l'abandon progressif du métayage au profit de la location suite à un déséquilibre en matière d'offre et de demande entre la terre, l'eau et le capital. En effet à partir des années 2000 la valeur de la terre, principal intrant détenu par les attributaires, a progressivement perdu de la valeur par rapport à l'eau, le capital et le savoir-faire agricole, facteurs de production détenus par les locataires. Cette évolution a été influencée par les difficultés croissantes que rencontraient les attributaires pour mobiliser des capitaux et obtenir un accès à l'eau, parallèlement à une augmentation de la capacité des locataires à mobiliser des capitaux et à avoir un accès croissant à la nappe phréatique. Dans ces conditions, les agriculteurs privés du piémont ont pu imposer aux attributaires le contrat de location comme principal contrat agraire qui régule leurs échanges. Le métayage à la moitié perdure toujours à Ouarizane mais il reste très marginal.

La flexibilité qui caractérise ainsi ces contrats agraires fait défaut au sein du cadre de gestion des terres publiques proposé par l'État, dans lequel très peu d'alternatives sont proposées aux attributaires pour s'adapter aux différentes contraintes auxquels ils font face.

Pluralités de légitimité sur les terres publiques : quelle place pour l'État ?

L'analyse des interactions en cours entre deux principales catégories sociales - les attributaires et les locataires - sur les terres publiques montre que les relations qu'ils entretiennent peuvent être concurrentielles en apparence mais surtout complémentaires dans les faits. Ces relations sont nourries par une diversité de légitimité « d'être présent » sur les terres publiques. Certaines formes de légitimité sont évolutives.

Nous avons vu comment la légitimité dont se prévalait les attributaires pour justifier leur présence sur les terres publiques avait considérablement changé après la réforme de 1987. Cette légitimité reposait à l'origine sur leur engagement ancien et permanent sur les terres depuis la période coloniale, jusqu'au retrait de l'État en 1987. À partir de cette date, leur présence sur les terres publiques est plus légitimée par la nécessité de bénéficier d'une rente foncière, associée à un fort sentiment d'abandon par l'État. Ce sentiment, ressenti par une grande partie d'attributaires, explique pourquoi ils ne souhaitent plus voir leurs enfants reprendre leurs exploitations. Claudine Chaulet a également signalé cette attitude parmi les attributaires de la plaine de la Mitidja. Elle a été interpellée par les réponses froides de certains attributaires : *« Il est hors de question que nos enfants travaillent la terre comme nous le faisons. Nous avons assez souffert, ils devraient partir »* (Chaulet, 2011).

Cependant, il existe quelques exceptions à cette forme de légitimité dominante chez les attributaires (pour plus de détails voir Amichi *et al.*, 2012). Le retrait de l'État au début des années 90 n'a pas fondamentalement modifié deux autres formes principales de légitimité. Premièrement, certains des attributaires ne se considérant pas comme de « vrais » paysans, le retrait de l'État était plutôt pour eux une opportunité de quitter le secteur agricole. Cela a abouti au transfert définitif de leurs droits d'utilisation des terres à des acteurs privés moyennant une rémunération, ce qui leur a permis de changer complètement d'activité. Ce transfert de terres est bien entendu illégal, il se traduit dans les faits par une location indéterminée des terres. Deuxièmement, une autre catégorie d'attributaires reste attachée à l'État et continue d'affirmer sa fierté d'être encore là et de travailler la terre par elle-même, malgré toutes les difficultés. Ces attributaires espèrent le retour de l'État et veulent transmettre leurs droits d'usage des terres à leurs enfants.

De la même manière, nous avons vu qu'il existe une forme dominante de légitimité chez les locataires. Celle-ci se nourrit par leur capacité à développer une agriculture productive ainsi que par un sentiment de revanche historique et une volonté de reconquérir les terres de leurs ancêtres dépossédés par la colonisation. La légitimité de ces locataires a été construite sur un processus d'appropriation foncière qui se déroule en dehors du cadre de l'État et implique ainsi une distance vis-à-vis des autorités publiques. Leur présence sur les terres publiques est principalement justifiée par leurs investissements en force de travail et en capital et ils ne se sentent donc pas redevables envers l'État. Le refus de la majorité

des locataires de bénéficier de subventions de l'État témoigne de leur volonté de préserver leur indépendance vis-à-vis de celui-ci.

En revanche, il existe une autre forme de légitimité récente qui caractérise les nouveaux locataires d'origine citadine, qui repose contrairement à la première, sur la proximité avec l'État. Cette nouvelle catégorie de locataires issue des milieux urbains et ayant généralement peu de connaissances en agriculture, est attirée par le potentiel productif des terres publiques et par la possibilité de capter les subventions de l'État. Ces locataires considèrent l'agriculture comme tout autre secteur d'activité permettant de réaliser des profits. L'État devenu plus libéral privilégie la présence de ces locataires, considérés comme entrepreneurs agricoles, plutôt que les attributaires, considérés comme appartenant au lointain passé d'un modèle agricole socialiste révolu.

La diversité des légitimités qui justifie la présence de plusieurs acteurs sur les terres publiques, nous amène aux questions suivantes : quelle relation l'État algérien souhaite entretenir avec les différents acteurs ? Quel type de légitimité l'État soutiendra-t-il et en faveur de quel type de modèle agricole ? Ce qui est certain, c'est que l'État souhaite intervenir pour réglementer les pratiques informelles existantes sur les terres publiques. L'adoption de la loi foncière de 2010, qui représente la première étape du retour de l'État, fournit des indices sur la stratégie de l'État.

Le retour de l'État agricole grâce à l'augmentation des subventions à partir des années 2000 et à l'adoption de la réforme agraire de 2010 a exprimé le souhait de «mettre de l'ordre» dans le secteur agricole public. Cela réduit inévitablement la diversité des acteurs présents sur les terres publiques. En un sens, il s'agit de restaurer la légitimité de l'État, altérée par le développement de différents types de légitimité qui s'opposaient parfois à celle de l'État. Le choix d'une concession agricole en tant que modèle de gestion des terres publiques, au lieu de la jouissance perpétuelle accordée aux attributaires depuis 1987, donne des indices sur la stratégie de l'État, qui repose, selon nous, sur deux axes. Le premier axe consiste à forger une nouvelle alliance avec la catégorie des investisseurs-locataires considérés comme des acteurs économiques capables de relever les défis de l'agriculture intensive souhaitée par l'État. Le soutien à cette catégorie d'acteurs est révélé par le système de subventions agricoles avantageux pour une minorité d'agriculteurs riches et d'investisseurs privés ayant des contacts au sein de l'administration locale. Cette catégorie est avantagée également par l'introduction d'une mesure dans le cadre de la nouvelle loi permettant aux investisseurs d'accéder aux terres publiques de manière légale dans le cadre d'un partenariat à passer avec les attributaires qui le souhaitent. Le partenariat constitue une forme de légalisation des locations déjà à l'œuvre, celles portées en particulier par la catégorie des locataires citadins. Pour la première fois depuis l'indépendance, cette mesure permet donc formellement aux acteurs autres que les anciens travailleurs des fermes d'État de cultiver les terres publiques.

Le deuxième axe de la stratégie de l'État consiste à ne pas perturber brutalement son lien historique avec les attributaires, qui ont constitué une des bases sociales rurales les plus fidèles au pouvoir central depuis l'indépendance. Le modèle de concession ne conteste pas la présence des attributaires sur les terres publiques, mais leur laisse la possibilité de partir. L'État soutient la légitimité des investisseurs d'occuper les terres publiques en contrepartie de leurs investissements en capital de manière progressive, sans se

montrer brutal vis-à-vis des attributaires. Cependant, si le caractère progressif de cette substitution de légitimité en cours dans le cadre de la nouvelle loi de 2010, peut s'assurer d'une résistance limitée des perdants (attributaires et locataires du piémont), il ne garantit pas nécessairement la disparition des autres types de légitimité. Par exemple, certains attributaires qui ont développé un attachement fort aux terres publiques et certains locataires originaires du piémont, ne céderont pas facilement la place à de nouveaux investisseurs. On peut donc s'attendre à ce que de nouvelles formes de résistance apparaissent, qui à leur tour donneront naissance à de nouvelles formes de légitimité.

Les terres irriguées du Sud ou le nouvel eldorado algérien ?

Le renouveau de l'agriculture saharienne

L'agriculture saharienne algérienne connaît depuis plus de deux décennies un développement remarquable, en particulier la production maraîchère irriguée, surpassant même certaines plaines fertiles du nord de l'Algérie. Ce boom agricole a été permis par la colonisation de nouveaux espaces, repoussant ainsi les frontières de la production agricole qui se cantonnait depuis des siècles dans les oasis traditionnelles. La vision habituelle de l'agriculture oasisienne et de l'élevage extensif qui y est associé, se trouve ainsi renversée et remplacée par une vision « d'Eldorado » et d'agriculture intensive (Cote, 2002). Ce renouveau de l'agriculture saharienne s'est produit suite à l'échec du modèle de la grande mise en valeur céréalière sous pivot du Sahara promu et piloté par l'État algérien durant les années 1970 (Otmane & Kouzmine, 2013).

En effet, durant les années 1970 et dans le cadre d'une stratégie de diversification des activités économiques dans le Sahara, autre que l'exploitation des hydrocarbures, l'État algérien a misé sur le développement de l'agriculture. Un modèle de grandes exploitations céréalières a été adopté afin de réduire la dépendance de l'Algérie en matière de céréales. Ces grandes exploitations ont été irriguées par de grands pivots suivant le modèle des grandes exploitations américaines en Californie. La gestion de ces exploitations a été assurée par des fonctionnaires avec un recours important à la mécanisation et un faible recours à la main d'œuvre agricole locale. Ce modèle a été rapidement abandonné en raison des résultats mitigés en matière de rendements agricoles. Ce modèle agricole, de par sa conception *top-down*, a exclu toute implication des acteurs locaux. Son dynamisme a été conditionné ainsi principalement par l'action de l'État et grandement dépendant de ses subventions.

Les années 1980 ont marqué le début du libéralisme économique en Algérie. La politique agricole dans le Sud algérien s'est matérialisée dans ce cadre et en premier lieu par l'adoption d'une réforme foncière en 1983. Cette réforme a permis de libérer les terres domaniales et les terres *Archs* pour un usage privé et de plus en plus individuel. Cette réforme a constitué le début d'une série de mesures incitatives à l'investissement agricole privé qui arrive, contrairement au modèle agricole promu durant les années 1970, à impliquer les acteurs locaux. Dans le domaine de l'eau, les terres nouvellement accessibles sont irriguées par des forages réalisés par les entreprises étatiques, à l'inverse des anciennes oasis qui étaient irriguées par des sources artésiennes. Cette dynamique des forages initiée par l'État a été poursuivie ensuite par les acteurs privés particulièrement à partir des années 1990 pour irriguer leurs terres. Pour soutenir les dynamiques

agricoles naissantes, l'État a développé un certain nombre d'infrastructures et a débloqué un vaste programme de soutien financier aux agriculteurs. Ces différentes initiatives étatiques et ensuite privées axées principalement sur trois fronts : le foncier, l'eau et les infrastructures, sont à l'origine de l'extension territoriale que connaît aujourd'hui la région.

Ce modèle correspond à la rencontre entre de nouveaux agriculteurs privés provenant de tout le territoire algérien qui investissent dans l'eau, via des forages, dans la terre via la conversion des terres pastorales, et dans des serres pour le maraîchage (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015). Ce modèle est favorisé par des conditions naturelles favorables : une nappe abondante et un ensoleillement permettant une mise sur le marché précoce des produits maraîchers. Le développement d'infrastructures électriques, de routes, et d'un marché de gros pour l'écoulement des produits, contribue aussi au dynamisme agricole de cette région. La colonisation de nouveaux territoires par les hommes a fait l'objet de nombreuses études afin de comprendre les facteurs qui expliquent l'extension de l'activité humaine vers des zones supposées « vierges », d'étudier l'impact de cette activité sur les ressources naturelles et d'analyser les conditions de sa pérennisation. Il est apparu alors le terme de « front pionnier » pour désigner l'intégration de ces nouvelles terres. Ce concept fut élaboré par une série d'articles de l'historien et sociologue J. F. Turner de 1893 à 1918, qui expliquait l'influence de la frontière sur l'identité nationale américaine (Slatta, 1997). Le front pionnier « se définit comme une forme spatiale témoignant d'un processus d'appropriation de nouveaux territoires, considérés comme un milieu vierge de toute trace de « civilisation » moderne » (Le Dérout, 2006).

L'avancement du front pionnier : l'exemple d'El Ghrouss à Biskra

L'extension territoriale à l'œuvre dans le Sahara algérien fait penser aux dynamiques de front pionnier constatées dans plusieurs régions du monde sous l'impulsion de l'initiative privée (le cowboy du Far Ouest, le 'bandeirante' au Brésil ou encore le gaucho en Argentine) accompagnée également par l'action de l'État par la mise en place d'infrastructures, facilitant cette extension.

Le franc pionnier oasien d'El Ghrouss comprend deux systèmes de production distincts et complémentaires en même temps. Le premier est celui du maraîchage sous serre (poivrons, piments, tomates, melons, pastèques) ? une activité introduite dans la région depuis trois décennies (Khiari, 2002). Le deuxième sys-

tème de production repose sur la création de nouvelles exploitations phoenicoles exclusivement portées par la culture de la *Deglet Nour*, une variété de datté à forte valeur marchande. Contrairement à la culture du maraîchage sous serres, la culture du palmier dattier est anciennement ancrée dans le Sahara et constitue l'essence même de l'existence de la vie oasienne. Le maraîchage a été anciennement pratiqué dans les anciennes oasis en intercalaires des palmiers mais essentiellement pour l'autoconsommation, alors que le maraîchage développé dans ces zones d'extension, il est pratiqué sous serre avec une importante quantité d'intrants avec l'objectif de commercialisation. C'est cette dernière activité qui constitue le moteur de la conquête des nouveaux territoires. Caractérisé par une forte valeur ajoutée à l'hectare et un cycle de production court, le maraîchage sous serre attire tout type d'agriculteurs avec ou sans terres.

Le maraîchage sous serre précède souvent la plantation de palmiers. Les parcelles vierges sont cultivées en maraîchage afin de financer la plantation des palmiers et assurent une rentrée d'argent jusqu'à l'entrée en production des dattiers. La figure 2 présente trois types de paysages qui illustrent les différents stades de l'évolution du front pionnier à savoir : i) un territoire exclusivement composé de palmiers dattiers ii) un territoire avec un système mixte entre nouvelles palmeraies et un maraîchage sous serre correspondant à une stratégie de valorisation de l'espace en attendant la maturité des palmiers, iii) un territoire occupé exclusivement par le maraîchage sous serre correspondant au début de la conquête d'un nouvel espace agricole.

La complémentarité des deux systèmes de production, repose sur une imbrication de diverses actions individuelles et collectives des acteurs à travers notamment des arrangements qui permettent la mise en commun des ressources nécessaires à la production agricole (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015). Ces arrangements concernent l'accès au foncier, à l'eau souterraine, à l'investissement, au marché, à la connaissance technique et à la force de travail, au recours à un appareil d'État.

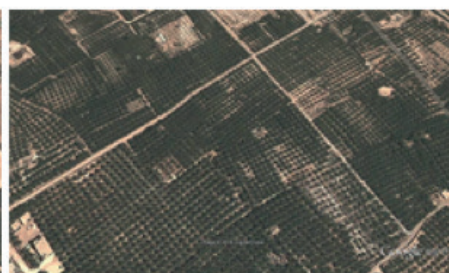
Le dynamisme de ce système repose sur la complémentarité entre des acteurs ayant des besoins et des moyens de production hétérogènes. C'est d'abord le propriétaire de la terre, ou son détenteur légal dans le cadre d'une concession accordée par l'État, qui cède une partie ou la totalité de sa terre à des métayers ou à des locataires pour sa mise en valeur. Avant leurs cessions, les parcelles sont aménagées en lots correspondant à des emplacements de serres, alimentés en eau d'irrigation grâce à un ou



MARAÎCHAGE SOUS SERRE



SYSTÈME MIXTE : MARAÎCHAGE SOUS SERRE /
PALMIER DATTIER



PALMIER DATTIER

Figure 2 : Trois principaux paysages agricole à El Ghrouss, Biskra

plusieurs forages que le propriétaire ou le concessionnaire a déjà installés. Dans une configuration de plus en plus répandue dans la région, le propriétaire commence par exploiter ses parcelles en maraîchage intensif via le métayage ou location durant au moins trois ans avant d'envisager éventuellement de planter des palmiers à l'endroit où les premières serres ont été installées (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015). La nature du sol dans la région et le caractère intensif du maraîchage contraignent les agriculteurs à déplacer les serres après trois ans afin de laisser le sol se régénérer et à trouver une terre à proximité qui soit vierge ou moins épuisée afin d'assurer de bons rendements.

L'extension de l'agriculture irriguée basée sur le développement de trois fronts

Le front du foncier

La forte dynamique foncière que connaît le Sud algérien aujourd'hui trouve son origine dans l'adoption de la loi pour l'accès à la propriété foncière agricole par la mise en valeur (APFA) en 1983 dans le cadre d'une politique de libéralisation de l'agriculture. Anciennement, l'agriculture dans le Sud a toujours été cantonnée dans les oasis caractérisées par la petite propriété. Les possibilités d'accéder au foncier irrigué pour de nouveaux exploitants, particulièrement les jeunes, étaient pratiquement nulles. L'objectif de cette loi était de libérer l'accès aux terres relevant du domaine privé de l'État, à savoir toutes les terres sur lesquels les droits fonciers ne sont pas formalisés. Il s'agissait essentiellement des terres *Arch*, sur lesquelles les tribus disposent de droits fonciers ancestraux mais non formalisés. L'État a procédé dans une première phase à l'aménagement d'une partie de ces terres en périmètres irrigués en réalisant des forages profonds et en y acheminant l'électrification agricole. Ces terres ont été ensuite distribuées à des bénéficiaires afin de les mettre en valeur avec à la clé l'accès à la propriété foncière individuelle au bout de 5 ans d'exploitation. Les bénéficiaires étaient soit des membres des familles qui exploitaient les terres avant leur aménagement par l'État, soit des membres de familles des *Archs* voisins ou des notables locaux (anciens combattant ou cadres de l'administration locale) (Daoudi *et al.*, 2017).

Devant l'engouement des acteurs pour l'accès à la propriété foncière par la mise en valeur, l'État a ouvert les portes à l'initiative privée pour aménager les terres en dehors des périmètres. Les bénéficiaires prenaient ainsi en charge dans le cadre de cette deuxième phase d'accès à la propriété foncière, l'essentiel des dépenses allant de la réalisation du forage profond aux charges liées à la mise en culture des terres. De par le capital initial nécessaire pour l'aménagement de ces terres, cette deuxième phase a concerné essentiellement des investisseurs nationaux ayant des capitaux, provenant de la région de Biskra mais également de tout le territoire algérien.

La dynamique d'accès à la propriété foncière par la mise en valeur a eu comme conséquence la constitution à l'échelle d'El Ghrouss d'un marché foncier d'achat-vente et d'un marché locatif (Daoudi *et al.*, 2016). Ces marchés assurent le transfert de l'exploitation d'une partie des terres nouvellement acquises par les propriétaires à de nouveaux acquéreurs mais également à des locataires et métayers. Une organisation de l'exploitation agricole originale s'est alors mise en place, associant propriétaires, locataires et métayers autour d'une diversité de contrats agraires qui permettent de mettre en commun leurs ressources productives hétérogènes. Cette double dynamique foncière, impulsée par les

marchés de l'achat-vente et des locations repousse les frontières des exploitations agricoles de plus en plus vers de nouvelles terres de parcours, y compris sur des territoires où l'électrification agricole et l'aménagement de pistes n'arrivent pas. À titre indicatif, le prix du foncier en 2016 varie de 40 000 DA (environ 200 €) par ha dans les nouvelles terres à 1 million de DA (5 000 €) par ha dans les zones phoenicicoles les plus productives.

L'accès au foncier et la mise en place des forages sont intimement liés dans cette région où l'accès à l'eau est l'un des premiers facteurs de valorisation.

Le front de l'eau

Les anciennes oasis ont toujours été implantées autour des sources d'eau et suivant les cours des oueds. Du fait de la contrainte hydrique, les superficies agricoles étaient limitées dans l'espace oasien. L'accès à l'eau souterraine via les puits et les forages a permis de dépasser cette contrainte et d'augmenter significativement les superficies irriguées et de repousser le front de l'eau. Les agriculteurs ne sont plus limités à des zones particulières où l'eau paraît à la surface et est facilement accessible. Cette expansion horizontale du front de l'eau s'accroît avec l'apparition des nouveaux ouvrages de pompage. Au-delà de l'augmentation du nombre de ces ouvrages, les nouvelles techniques de forage plus accessibles ont permis de réaliser des forages de plus en plus profonds, allant jusqu'à 600m de profondeur, permettant de repousser le front vertical de l'eau.

Deux types de procédures permettent d'obtenir cet accès à l'eau : soit par l'obtention d'une autorisation d'un nouveau forage, soit par la réhabilitation d'un forage ancien. Ces procédures imposées par l'administration depuis 2008 sont strictes et complexes (Décret exécutif : 08-148 du 25 mai 2008 J.O. N° 26, art2). Les capacités à contourner ces règles sont d'une importance majeure. À titre d'exemple, à l'échelle de la commune d'El Ghrouss, les autorités estiment qu'il y a 200 forages autorisés alors que 1 320 forages ont été recensés à partir des factures de la compagnie nationale d'électricité, soit uniquement 15% des forages autorisés sur l'ensemble de la commune (Massuel *et al.*, 2017).

Le coût de réalisation d'un forage est d'environ 10 000 DA le mètre linéaire (soit 50 euros). Il comprend le prix de la main d'œuvre versé au foreur et celui de l'équipement que se procure directement l'agriculteur (le ciment, les tubes du forage et les tubes d'aspiration et de refoulement de la pompe et les câbles électriques). Le prix peut augmenter jusqu'à 7 000 DA le mètre linéaire (soit 35 euros) au cas de non autorisation de forage pour couvrir les risques liés à un éventuel contrôle. Même si des contraintes institutionnelles et financières constituent des barrières qui limitent l'accès à l'eau souterraine, le nombre de forages ne cesse d'augmenter et de repousser les limites de l'agriculture saharienne.

Le front des infrastructures

Le désenclavement des territoires sahariens suit une volonté des politiques publiques volontaristes de l'État Algérien depuis l'indépendance du pays. L'aménagement du territoire est marqué par l'organisation progressive des réseaux de commercialisation notamment pour l'acheminement des hydrocarbures. Le désenclavement par le biais du transport se traduit par le développement du réseau routier, du réseau aérien et des perspectives de développement des voies ferrées (Kouzmine, 2008). Le front des

infrastructures englobe plusieurs objets jouant un rôle majeur dans les dynamiques agricole et le développement territorial : 1) la piste ou la route permettant d'organiser la production (forage, transport du matériel, acheminement main d'œuvre, etc.) et d'écouler les produits vers le marché ; 2) l'électricité facilitant et diminuant le coût de l'exhaure ; 3) la mise en place de périmètres publics d'irrigation au cours des décennies passées (forages, infrastructures hydrauliques et agroéquipements disponibles, savoir-faire technique, etc.) et 4) les services sociaux (écoles, dispensaires, magasins etc), sans lesquels il est très difficile de trouver la main d'œuvre.

La source d'énergie constitue un élément essentiel à prendre en compte pour les conditions d'accès à la nappe. L'Algérie se caractérise en effet par son réseau électrique de grande qualité (Akrich, 1989) qui permet un pompage performant d'une ressource souterraine à grande profondeur. Dans les zones déjà mises en valeur et urbanisées, une ligne appelée « ligne agricole » dessert les forages. Cette ligne agricole bénéficie d'un tarif largement subventionné et inférieur au réseau domestique, (en particulier en dehors des heures pleines entre 17h et 21h). Dans les zones non desservies en ligne agricole, mais en périphérie immédiate des zones desservies, les agriculteurs effectuent une demande de ramification pour la mise en place d'une nouvelle ligne auprès de la Société Nationale d'Électricité et de Gaz (Sonelgaz). Cet opérateur assure la production, le transport et la distribution de l'électricité ainsi que le transport et la distribution du gaz. Cette demande se fait en général de manière collective de sorte à mutualiser les coûts d'investissement à la charge des agriculteurs mais certains agriculteurs ayant des projets d'envergure peuvent également faire une demande individuelle. L'investissement payé par les agriculteurs ne couvre pas le coût total qui est en partie pris en charge par l'État. À l'heure actuelle, l'opérateur Sonelgaz ne vérifie pas le statut juridique des forages (licite/illicite) pour les demandes de raccordement. Cela explique que dans sa base de données, on retrouve un nombre de forages largement supérieur à celui officiellement répertoriés par les services hydrauliques, qui enregistrent les forages autorisés.

La mise en place de périmètres publics est aussi une opportunité pour le développement du front pionnier. La mise en place d'un réseau électrique, l'ouverture de piste et de routes qui accompagnent la concession ainsi que la preuve de la présence de l'eau constituent autant d'opportunités pour le développement de l'agriculture dans les zones périphériques à la concession. Les agriculteurs non directement concernés par la concession misent sur ces infrastructures, y compris sur la possibilité d'extension du réseau électrique pour leur propre forage. Ils limitent les risques liés au creusement de leur forage car la possibilité d'accès à la ressource souterraine a été matérialisée à proximité.

L'accès au transport par la piste et à l'électricité du réseau ne précèdent pas toujours l'acquisition du foncier et la réalisation du forage. À l'avant du front pionnier, les agriculteurs peuvent acquérir du foncier et y installer des forages avant l'arrivée de ces infrastructures publiques. Dans la période de transition, ils réalisent des pistes sommaires et fonctionnent avec de l'énergie diesel. Les infrastructures suivent ensuite grâce à l'intervention de l'état lorsque la densité de mise en eau ou le nombre de producteurs le justifient.

Les limites de cette extension territoriale

L'analyse de l'expansion territoriale à El Ghrouss montre que son avancée est le produit de trois fronts interdépendants : la terre, l'eau et les infrastructures publiques. Tous les trois sont nécessaires au développement agricole. Celui-ci repose ensuite sur la mobilité des locataires et des métayers, qui arrivent souvent en provenance de régions lointaines, à des centaines de kilomètres de la zone d'étude, apportant les ressources productives souvent manquantes dans la région (le capital, le savoir-faire et leur main-d'œuvre). L'analyse de cette dynamique de front pionnier montre également que les acteurs privés, dans leurs diversités, n'attendent pas que les trois fronts soient réunis, ils développent parfois des accès à de nouvelles terres et à l'eau sans la présence d'infrastructures publiques (route, électricité). Ils anticipent, et parfois provoquent même, l'action de l'État qui viendrait conforter leurs dynamiques. L'action de l'État, qui reste importante dans l'accompagnement du front pionnier, ne montre pas souvent une intervention cohérente. Par exemple, les mesures prises par les services agricoles encouragent l'extension des superficies par l'octroi de concessions et de subventions agricoles. Dans le même temps, les services de gestion de l'eau tentent de restreindre l'accès aux eaux souterraines en réduisant le nombre d'autorisation de forage. Le secteur de l'énergie continue de se développer et considère les agriculteurs comme de nouveaux clients, notamment pour les forages illégaux. Ce développement agricole ne s'inscrit pas dans un plan de développement élaboré dans le cadre d'une politique territoriale intégrée. L'absence de vision collective du développement territorial fait qu'il est peu probable que les ressources renouvelables soient réglementées à court terme. L'eau souterraine, sur laquelle repose beaucoup cette dynamique agricole, n'est pas inépuisable et pourrait un jour, si sa gestion n'est pas raisonnée, constituer un véritable frein à l'avancée de cet eldorado, voire à son effondrement.

4.2. La mise en valeur des terres du domaine privé de l'État tunisien par le moyen de Lots « Jeunes Agriculteurs » : Cas du périmètre public irrigué de Gaâfour

L'étude de cas des lots « Jeunes Agriculteurs » (JA) du périmètre irrigué de Gaâfour pose la question des modalités de concession par l'État sur son domaine privé et les blocages qu'elles entraînent sur la mise en valeur des terres.

Caractéristiques générales du périmètre de Gaâfour

Le Périmètre Public Irrigué (PPI) de Gaâfour est situé dans le gouvernorat de Siliana, en Tunisie centrale, à environ 150 km au Sud-Est de Tunis. La région est caractérisée par une faible pluviométrie annuelle (430 mm/an), ce qui rend l'irrigation nécessaire pour pratiquer l'agriculture intensive. C'est dans cet objectif que le barrage Siliana a été construit en 1983 afin de permettre l'intensification agricole de la plaine. La mise en eau du barrage de Siliana a fait de cette région l'une des plus importantes en matière de potentiel agricole. C'est aussi, à l'échelle nationale, l'une des plus grandes concentrations sur les terres domaniales de lots « Jeunes Agriculteurs ».

La vocation agricole de la région, basée principalement sur les céréales, la culture d'oliviers et l'élevage ovin extensif, n'a pas été fondamentalement transformée par l'accès à l'eau d'irrigation. Cependant, des évolutions ont été observées en matière de

superficies plantées en maraîchage, qui ont connu un important développement. Des tentatives d'introduction d'un élevage laitier et de cultures fourragères irriguées ont été lancées par les pouvoirs publics, mais sans réussir à les inscrire durablement dans le paysage agricole de la région.

Le Périmètre Public Irrigué (PPI) de Gaâfour couvre une superficie de 1728 ha et distribue, par des réseaux collectifs sous pression, l'eau du barrage de Siliana vers les agriculteurs qui utilisent des vannes individuelles. Un périmètre irrigué privé d'une superficie agricole de 97 ha a aussi été aménagé à partir de puits privés et d'une retenue collinaire.

Le PPI de Gaâfour est aménagé sur deux types de terres : des terres privées et des terres domaniales. Les terres privées appartiennent à 190 propriétaires et couvrent une superficie de 1261 ha. Les terres domaniales sont concédées par l'État tunisien à deux types d'acteurs : des « Jeunes Agriculteurs », sous forme de 98 lots couvrant une superficie de 243 ha, et des Sociétés de mise en valeur et de développement agricole (SMVDA), au nombre de 6 et qui sont installées sur une superficie totale de 233 ha.

Depuis sa création en 1983, la gestion de l'eau dans le PPI de Gaâfour est sous la responsabilité de l'État, via son organe local de développement agricole, le CRDA (Commissariat régional de développement agricole). Conformément à l'application de la politique de transfert de gestion de l'eau agricole aux usagers, adoptée par la Tunisie dans les années 2000, la gestion de l'eau est transférée à un GDA (Groupement de développement agricole). Créé en 2007, il comptait en 2013, 103 adhérents sur un ensemble de 294 irrigants (les autres irrigants ou non-adhérents, étant des usagers de l'eau sans droit de vote aux assemblées générales).

Les petites et moyennes exploitations (respectivement de moins de 3 ha, et entre 3 à 5 ha) du PPI de Gaâfour irriguent par aspersion (avec déplacement de petits asperseurs mobiles alimentés par tuyau souple) et par goutte à goutte (tuyaux souples retirés en fin de saison). Les grandes exploitations (au-dessus de 10 ha) et les SMVDA sont équipées de gros asperseurs à enrouleur et de rampes frontales.

L'attribution des lots JA sous des conditions fixées par l'État

Les attributions de terres domaniales sous forme de lots concédés aux JA devaient se faire en respectant des critères vis-à-vis des attributaires et des modalités contractuelles entre le JA et l'État. Les lots JA visaient en premier lieu à créer des emplois en milieu rural pour les jeunes, et à ce titre, les attributaires devaient en théorie être âgés entre 25 et 40 ans, être sans emploi salarié au moment de l'attribution, être originaire de la zone et, pour assurer une bonne mise en valeur, et avoir des compétences en agriculture. En pratique, l'âge moyen des attributaires à Gaâfour était, au moment de l'attribution dans les années 1980 et 1990, de 37 ans mais certains lots ont été attribués en dépit du respect de l'ensemble de ces critères. Aujourd'hui, ces attributaires initiaux sont âgés de 50, 60, voire 70 ans.

La plupart des lots ont une superficie de 2,5 hectares. Six des 98 lots ont une surface de 3,5 ha (anciens coopérateurs).

Les attributions se sont faites selon un contrat de concession liant l'attributaire, en charge de la mise en valeur agricole, à l'État, propriétaire de la terre. Avant 2001, les contrats passés fixaient une durée de 15 ans non renouvelable pour les attributaires de plus de 40 ans, et de 40 ans non renouvelables pour les autres. Depuis 2001, la durée de tous les contrats a été fixée à 15 ans renouvelables. L'exploitation doit se faire en faire-valoir direct : la sous-location des lots ou le travail en association sont formellement interdits. À l'échéance du bail, la concession ne prévoit pas un transfert des droits de propriété à l'attributaire : la terre reste dans le domaine privé de l'État, est n'est que concédée en contrepartie d'une location dont le prix est indexé annuellement sur le prix du blé dur.

Les attributaires des lots sont tous adhérents du GDA, et à ce titre, sont tenus de participer aux assemblées générales et peuvent prétendre à un mandat électif.

La réalité de la mise en valeur des lots JA à Gaâfour : des pratiques qui s'écartent du modèle édicté par l'État

L'analyse des pratiques foncières sur les lots JA de Gaâfour révèle une diversité de mode de faire-valoir, qui entre en contradiction avec l'obligation d'une exploitation directe par le bénéficiaire. Si certains attributaires exploitent eux-mêmes directement et uniquement leur lot, le faire-valoir indirect, bien qu'interdit, est largement répandu sur les lots JA de Gaâfour. Il met en relation des attributaires entre eux, mais il permet aussi l'introduction, sur les terres domaniales, d'exploitants qui n'ont pas été attributaires de lots. Les sections qui suivent analysent la situation des 98 lots JA du PPI et la diversité des pratiques foncières adoptées pour la mise en valeur des terres domaniales de Gaâfour.

À peine plus d'un quart des attributaires exploitent directement et uniquement leur lot

Sur les 98 lots JA de Gaâfour, seulement 27 attributaires exploitent eux-mêmes et exclusivement, le lot qui leur a été attribué, c'est-à-dire dans le respect du contrat qui les lie à l'État.

Deux systèmes de production sont pratiqués par cette catégorie d'exploitants. Le premier est basé sur du maraîchage irrigué (pomme de terre, oignon, fenouil, artichaut et fève) en rotation avec des céréales dont le prix de vente est garanti par l'État (blé dur essentiellement). Le choix des cultures dépend de plusieurs facteurs : quantités d'eau disponibles dans le barrage, commercialisation et demande du marché, charges en main-d'œuvre et en intrants. Le second est basé sur des plantations d'oliviers sur 1 à 2 hectares avec en intercalaire du maraîchage, et sur le reste des terres, des céréales, et de l'arboriculture fruitière (amandiers, grenadiers, pêchers, pommiers).

Certains de ces attributaires ont une activité extra-agricole leur permettant d'augmenter leurs revenus. Aux dires de ces personnes, la taille des lots n'est pas suffisante pour tirer un revenu suffisant afin de répondre aux besoins de leurs familles. En effet, l'obligation de rotation que nécessite le maraîchage irrigué réduit, sur de si petites surfaces, leur capacité d'intensification et limite leurs revenus agricoles. La trop petite taille du lot et le fait qu'ils ne résident pas sur l'exploitation (du fait de l'absence d'infrastructures adéquates pour les transports, l'eau et l'électricité) ne leur permettent pas de pratiquer l'élevage (ovin ou bovin), bien que chaque attributaire ait reçu une vache laitière à crédit en même temps que le lot.

La plantation d'arbres est pour eux à la fois une stratégie de préparation de leur retraite, mais aussi et surtout une stratégie d'implantation à long terme. Les attributaires n'ont en effet pas l'intention de restituer les lots à l'État à l'expiration du contrat, comme en témoigne l'un des « jeunes agriculteurs » enquêtés, comme beaucoup proche de la retraite : *« cette terre est la mienne et je ne vais pas la quitter... je cultive cette terre depuis 20 ans, je ne vais pas la restituer maintenant...j'ai beaucoup investi de mon temps et de mon âme...c'est la terre de mes enfants... »*.

Un quart environ des attributaires augmentent leurs superficies agricoles en prenant en location d'autres terres

Vingt des 98 attributaires ont agrandi leur exploitation par la prise d'autres terres en location ou en métayage. Eux aussi considèrent que la superficie des lots attribués par l'État est trop petite et ne permet pas la pratique de cultures intensives. Certains prennent, le plus souvent en location ou quand la location n'est pas possible, en association, des lots JA voisins que leurs attributaires sont dans l'incapacité, financière ou par manque de main d'œuvre, de cultiver. Ces arrangements – illégaux – sont oraux. D'autres attributaires accèdent à des terres privées. Le contrat de location, qui n'est pas dans ce cas illégal, est généralement formalisé par un écrit. Ce faisant, ces agriculteurs atteignent en moyenne des superficies d'environ 10 ha, pour moitié en irrigué pour bénéficier de l'eau du barrage et pour moitié en sec, pour accéder à des terres de très bonne qualité pour les céréales et sur lesquelles ils peuvent avoir recours, par leurs propres moyens, à l'eau d'un lac collinaire construit par l'État.

Les systèmes de production développés comprennent des oliviers, du maraîchage (pomme de terre et oignon en particulier) et de la céréaliculture.

Les parcelles que ces attributaires prennent en location ou en métayage leur permettent d'assurer une rotation des cultures et de laisser leurs lots se reposer après un cycle de maraîchage intensif. Certains ont en outre développé un petit élevage bovin et ovin.

La pluriactivité et la recherche d'autres terres posent la question du choix de la puissance publique vis-à-vis de la taille des lots : assurer la mise en place d'exploitations viables sur une surface appropriée versus satisfaire plus de monde par davantage de lots disponibles, mais donc plus petits et peu à même de permettre la viabilité des exploitations.

La moitié des attributaires cèdent totalement ou partiellement leurs lots de terrain

Sur les 98 attributaires de lots, 37 le cèdent en location, 9 en métayage et 3 le cèdent à un proche.

La cession en location domine. La raison invoquée est souvent celle de la trop petite taille du lot. Ces attributaires considèrent qu'il est plus intéressant de céder leur lot à un autre agriculteur mieux pourvu en terres et/ou en capital, et d'exercer soit une autre activité agricole en tant qu'ouvrier agricole ou berger, soit une activité non agricole. Ils évitent ainsi d'immobiliser un capital (dont ils ne disposent pas souvent), de prendre les risques inhérents à l'agriculture et de ne pas réaliser les bénéfices suffisants pour subvenir à leurs besoins. Le prix des locations varie entre 400 DT/ha/an et 900DT/ha/an, en fonction de la qualité des sols, et sont donc supérieurs au coût de la location que les attributaires doivent à l'État (330 DT), quand ils la payent (Gharbi et al., 2018).

L'association d'un attributaire sur son lot avec un tiers se fait dans le cadre d'un métayage à la moitié (1/2) ou au tiers (1/3). Dans le premier cas, l'attributaire et le métayer participent au même titre aux charges de production annuelles et partagent le produit net à parts égales. Pour compenser la participation en terre de l'attributaire, la valeur de la terre est estimée au prix de location à l'année. Le métayer est donc appelé à payer la moitié de ce loyer. Dans le deuxième cas, l'attributaire ne participe qu'en fournissant la terre, les autres charges sont assurées par le métayer. Après récolte, l'attributaire reçoit 1/3 du revenu net et le métayer les 2/3 restant. Il est à noter que l'essentiel du travail est fourni dans les deux cas par le métayer. C'est pour cette raison que la plupart des métayers préfèrent, quand ils en ont la possibilité, prendre les terres en location.

La cession des terres en FVI par les attributaires illustre le décalage entre le processus d'attribution légal, d'apparence rigoureux et rigide, et le déficit de contrôle ou de sanctions exercées par la représentation locale de l'État.

Deux attributaires ont été contraints d'abandonner leurs lots, au moins partiellement

Deux attributaires ont dû abandonner leurs lots, touchés par la salinité. Ce problème était connu dès l'attribution des lots. Le premier attributaire a tenté de cultiver de l'orge, plus résistant aux taux élevés de sel dans les sols, mais les faibles rendements obtenus l'ont dissuadé. Il ne cultive plus son lot depuis plus de 5 ans mais s'arrange avec un propriétaire privé pour mettre en valeur une autre parcelle en métayage. Le second ne cultive qu'une partie du lot, d'environ 0,5 ha, moins affectée par la salinité.

Les exploitants illégaux des terres domaniales ou les exclus de la politique de distribution foncière de l'État tunisien

Les lots cédés en faire-valoir indirect sont en partie pris en location ou en métayage par d'autres attributaires JA, qui de ce fait agrandissent leur surface au sein du périmètre irrigué (cf. supra), mais aussi par de nouveaux agriculteurs, d'une trentaine d'années, non attributaires légaux de lots JA, et ne disposant que de peu, voire pas du tout, de terres en irrigué et ayant des difficultés pour accéder de manière légale à la terre.

Leurs discours, revendicatifs, pointent du doigt le dysfonctionnement du système d'attribution et de suivi-contrôle-sanction pour non-respect des obligations de concession des terres domaniales par l'État Tunisien. *« Comment peut-on expliquer que ceux qui sont censés travailler les terres sont absents et laissent leurs terres en jachère ou au mieux les donnent en location ou en métayage, alors que ceux qui les travaillent aujourd'hui sont des agriculteurs sans terres et ne demandent qu'à en bénéficier »* ? Le cas de deux jeunes frères, S. et T., âgés de 34 et 26 ans, illustre ce paradoxe. Ils n'ont pas hérité de terres de leurs parents et ont depuis leur jeune âge travaillé comme tâcherons dans l'agriculture, à Gaâfour. Après avoir constitué un capital grâce à leur travail dans les autres fermes, ils ont évolué vers une autre pratique qui consistait à acheter des cultures maraîchères sur pied auprès d'autres exploitants, en assurant la récolte et la commercialisation des produits. Cette activité ancienne, connue au Maghreb sous le nom « *Khedara* » (acte d'acheter du maraîchage sur pieds), a permis aux deux jeunes d'augmenter leurs revenus et surtout de gagner la confiance des agriculteurs auprès desquels ils achètent les produits maraîchers sur pied. Cela constitue, selon les deux frères, un gage d'un bon savoir-faire dans le sens où les deux

frères montrent des compétences allant de la production agricole à la vente des produits. C'est de cette manière qu'ils ont pu convaincre un attributaire de s'associer avec eux en métayage au 1/3 dans un premier temps, et qu'il leur cède ensuite la parcelle en location. Ils prennent aujourd'hui 4 lots JA en location à eux deux, soit 10 ha. Les deux frères déclarent avoir la capacité de travailler 30 hectares, si les terres étaient disponibles.

Nos discussions avec les deux frères ont fait apparaître leur incompréhension vis-à-vis de la situation actuelle et de la position des autorités locales en charge du développement agricole. S. nous déclare tout en nous désignant du doigt un champ de blé très peu entretenu, concédé à un attributaire absentéiste : « *je ne comprends pas qu'on puisse laisser à l'abandon des terres agricoles à haut potentiel productif au sein d'un périmètre irrigué. Pourtant notre pays (la Tunisie) a besoin de produits agricoles nationaux, pourquoi ne pas chercher à mieux valoriser nos terres avant d'aller importer ce que nous mangeons de l'étranger* ». S. avance ensuite que bien qu'il ne dispose pas de diplômes en agriculture, il maîtrise assez bien l'essentiel des itinéraires techniques, particulièrement en ce qui concerne la conduite des cultures maraîchères. Il ajoute avoir contacté la direction foncière à l'échelle locale pour demander un lot « Jeune Agriculteur », en prenant le soin de préciser que certains de ces lots ne sont pas mis en valeur. Il s'est heurté au refus de l'administration qui lui a précisé qu'il faudrait attendre une décision nationale qui procéderait à une redistribution des terres, après qu'un diagnostic approfondi de la situation actuelle du foncier public aura été conduit. Face à la rigidité de l'administration, S. nous confie encore que le champ de céréales mal entretenu appartient à un attributaire qui n'habite pas dans la localité et qui dispose en même temps d'une licence de taxi collectif. Il n'a donc que faire de ce lot, sinon de le sous-louer pour en tirer une rente.

La double activité d'une partie des attributaires et leur manque de savoir-faire agricole nous ont été rapportés à plusieurs reprises par différents interlocuteurs. Certains nous ont affirmé que l'octroi de lots s'est fait en fonction de la proximité politique avec le parti de l'ancien président de la république déchu et en fonction des services rendus au parti unique de l'époque. À propos du manque de technicité agricole de certains attributaires, qui pourrait expliquer en partie l'abandon de leur lot, S. ajoute : « *Qu'est-ce qu'on peut attendre de quelqu'un dont la profession est coiffeur quand on lui octroie un lot de terrain ? Il est clair qu'il ne peut pas le valoriser. Certes, moi je n'ai de diplôme dans l'agriculture, mais j'ai une grande expérience. Faut venir sur le terrain pour constater* ».

Un autre locataire, A., ayant suivi pratiquement la même trajectoire que les deux frères (travail journalier, achat sur pied de produits maraîchers, métayage puis location), insiste sur l'absence de contrôle de la part de l'État de l'usage qui est fait des lots de « Jeunes Agriculteurs ». « *Si les services de l'État viennent sur le terrain comme vous le faites, sans prévenir personne, par surprise, ils constateront qui travaille réellement les terres et qui les abandonne. À ce moment-là, les décisions doivent être prises pour que les terres soient cultivées* ». A. déclare être prêt à être contrôlé régulièrement par l'État si jamais celui-ci lui concède un lot de terrain : « *Donnez-moi un lot de terrain et laissez-moi travailler, je signe sur tout ce que vous voulez, vous pouvez venir contrôler chaque 4 mois, pendant cinq ans. Si vous constatez que je ne travaille pas les terres comme il se doit, il n'est pas nécessaire de me déloger, je partirai par moi-même* ».

Nous avons ensuite voulu savoir pourquoi les locataires actuels s'intéressent tant à un droit d'accès formel aux terres publiques. N'est-il pas plus intéressant pour eux de poursuivre dans ce système de location, avec la flexibilité d'usage qui le caractérise, et la possibilité de cumuler plusieurs lots à la fois ? Les trois locataires ont reconnu l'avantage de cumuler plusieurs lots, bien que de manière informelle, pour constituer une exploitation agricole viable, dont la superficie leur semble être de 5 hectares (la superficie qui devait initialement être attribuée aux JA). En revanche, ils précisent tous le caractère précaire d'un tel accès aux terres et l'impact sur la manière de gérer les campagnes agricoles. Les locataires déclarent dépendre complètement des humeurs des attributaires, ils courent ainsi le risque que le contrat annuel (verbal) ne soit pas reconduit ou soit rompu. Avoir un droit foncier formel et durable permet aux exploitants d'investir à plus long terme sur les terres : que ce soit vis-à-vis de la gestion de la fertilité, ou de l'investissement dans des cultures pérennes, notamment l'olivier. Un des locataires déclare « *Il y a deux ans, nous avons apporté du fumier dans un lot de terrain ; au bout d'une année, l'attributaire a arrêté la location avec nous (sur un coup de tête) et a ainsi bénéficié d'une terre bien fertilisée durant deux ans sans dépenser aucun centime* ».

L'analyse de la situation foncière actuelle réelle dans le périmètre du Gaâfour, faite d'une diversité de pratiques d'accès aux terres et de mode de mise en valeur, fait apparaître un décalage avec le cadre réglementaire, qui repose sur des modalités d'attribution standardisées, visant une population cible et sur un mode uniforme de mise en valeur pour répondre à des objectifs de développement précis. Elle pose la question de la reconnaissance de ceux qui sont les vrais exploitants de ces terres domaniales, ceux qui valorisent les investissements publics, et interpelle quant aux options possibles pour mieux les accompagner et mieux les intégrer dans les modalités de gestion de l'eau.

Le faire-valoir indirect comme solution « transitoire » pour la mise en valeur des terres domaniales

La pratique du faire-valoir indirect sur les lots d'attributaires défallants assure une continuité de la production agricole sur les terres domaniales et de ce fait une valorisation des aménagements hydroagricoles, parce qu'elle permet la rencontre entre des preneurs et des cédants, dans un contexte où le marché d'achat/vente n'est pas possible, puisque les terres sont propriétés de l'État.

Pour les preneurs, les motivations résident dans la possibilité d'accéder à des terres irriguées, et donc, pour les sans-terres, d'installer leur propre exploitation, et pour ceux qui disposent par ailleurs de terres, de l'agrandir par la prise en location ou métayage. Pour les cédants, l'option du faire-valoir indirect vient en réponse à une diversité de contraintes qu'ils rencontrent, parmi lesquelles : i) la faible capacité de financement de l'activité agricole, ii) la petite taille des lots concédés qui ne permet pas une exploitation viable, iii) le manque de technicité ou d'intérêt des attributaires pour l'agriculture, iv) la double activité.

L'une des premières contraintes à laquelle ont fait face les attributaires dès l'obtention de leur lot est le financement de leur activité. L'agriculture irriguée repose sur une importante mobilisation de capitaux (semences, engrais, traitements phytosanitaires, eau, etc.) afin d'atteindre les rendements espérés. Pour les attributaires qui ne disposaient pas de l'épargne nécessaire pour investir sur

leur lot, l'État tunisien avait prévu un dispositif d'accompagnement financier via des crédits de campagne. Cependant, la mise en pratique de ces crédits n'a pas, aux dires des attributaires, été concluante. En effet, différents interlocuteurs (attributaires, locataires, gestionnaire du GDA et institutionnels locaux) rapportent que les crédits de campagnes n'ont pas été réceptionnés suffisamment en avance pour permettre aux attributaires d'installer leurs cultures à temps. Ce retard a été causé par la nécessité de s'approvisionner auprès de fournisseurs agréés (pour l'acquisition de semences par exemple) qui exigent d'être payés avant de fournir le nécessaire aux attributaires. Nombreux ont été les attributaires qui ont pris du retard dans la mise en place des cultures (notamment la pomme de terre d'hiver) dès leur installation. Les rendements ont été faibles et la plupart des attributaires se sont retrouvés endettés, ce qui a compliqué fortement le démarrage de leur activité. Les autres formes de crédit (hors crédit de campagne) exigent d'avoir une superficie agricole supérieure ou égale à 5ha (comme prévu lors de la planification du projet), alors que les lots concédés aux attributaires JA sont de 2,5 ha ou plus rarement de 3,5 ha. Face à ce système de crédit trop rigide et bureaucratique pour s'adapter aux besoins immédiats des attributaires JA, le recours au FVI s'est présenté comme une option de sortie. Par la mise en location ou en métayage des lots JA, en partie ou en totalité, les attributaires incapables de mettre en valeur leurs terres cherchaient un revenu qu'ils ne pouvaient obtenir s'ils laissaient leurs terres en jachère ou s'ils les cultivaient en céréales en sec (qui demandent de moindres coûts et efforts). Cette stratégie peut être temporaire, le temps de constituer un capital dans l'objectif de le réinvestir dans la reprise de l'exploitation. Elle peut prendre également une dimension moins conjoncturelle et plus rentière, par une cession de longue durée des terres en location et par la pratique en parallèle d'une activité extra-agricole.

La deuxième contrainte principale à laquelle répond le recours au FVI concerne la petite taille des lots attribués. Le FVI permet aux exploitants qui ont des moyens financiers d'augmenter leur superficie cultivée, par la location ou par le métayage sur des lots JA. Ils peuvent ainsi diversifier leur système de culture et éviter une spécialisation poussée qui peut conduire à des problèmes phytosanitaires ou, plus largement, à la « fatigue » des sols. La prise de terres en FVI afin d'étendre les superficies en maraîchage correspond ainsi à une stratégie de développement et se matérialise par exemple par un métayage à la moitié, permettant le partage des coûts avec un autre agriculteur. La mise en commun des moyens de production est encouragée à Gaâfour par les opérateurs de la filière tomates de conserve qui exigent une superficie minimale de 5 ha mitoyens pour passer des contrats avec les producteurs. Comme la superficie des lots n'est que de 2,5ha ou de 3,5 ha, cultiver des tomates industrielles dans des lots JA signifie forcément, pour ces attributaires, le recours au FVI, via le métayage ou la location. Les attributaires cédants y trouvent également leur intérêt sur le plan agronomique, en plus de l'aspect financier : les parcelles cédées bénéficient de la fertilisation organique et chimique apportée par les locataires ou les métayers pour le maraîchage, et des sarclages effectués pour le maraîchage, ce qui laisse pour les cultures céréalières suivantes, un terrain à la fois propre et fertilisé.

La cession en métayage peut être recherchée en raison d'un manque de savoir-faire technique de la part de certains attributaires quand il s'agit notamment de pratiquer du maraîchage. S'associer avec un métayer, choisi souvent au regard de son expertise technique, constitue une garantie de la bonne conduite

des cultures et réduit ainsi les risques de mauvaises récoltes. Le recours au métayage peut aussi être une occasion pour l'attributaire d'acquérir du savoir-faire agricole au contact du métayer. Enfin, le recours au FVI peut être aussi relié à l'exercice d'une activité extra-agricole de certains attributaires (Taxi, coiffeur, etc.) qui ne répondait pas au moment des attributions aux critères pour être éligibles à des lots : ils ont été attributaires en raison des relations de proximité politique (membre du RCD), de liens familiaux, de village ou avec des personnels de l'administration locale.

Les conséquences du développement du FVI sur la gestion du périmètre irrigué de Gaâfour par le GDA

Le développement du faire-valoir indirect dans le périmètre de Gaâfour ne pose pas a priori de problème pour la gestion du périmètre, du point de vue des responsables du GDA. Ce qui intéresse au premier chef les gestionnaires du GDA est le recouvrement des redevances ; en se souciant peu de l'identité de ceux qui paient, attributaires eux-mêmes, ou bien leurs locataires ou les métayers.

En pratique, il est arrivé que des locataires ou des métayers occasionnels et itinérants, non identifiés et non connus localement, omettent de payer leurs redevances eau à la fin d'un cycle de culture. Les attributaires qui leur ont cédé les terres ont refusé d'assumer ces dettes. Au final, c'est le GDA qui a dû assumer cette redevance. Afin d'éviter que cette situation ne se reproduise, le directeur du GDA a alors décidé de faire payer ce type de locataires (non connus localement et possiblement valorisant le lot pour un seul cycle de culture) en début de campagne agricole. En définitive, il s'agit de cas très particuliers, et globalement, les locataires réguliers sont considérés comme de bons payeurs, plutôt meilleurs même que beaucoup de propriétaires et attributaires officiels, qui, étant dans une situation de droits moins précaire, sont moins sensibles aux pressions du collectif.

Les préoccupations des gestionnaires du GDA concernant la location des lots JA vont au-delà de la question de l'eau, elles touchent aussi les questions de mise en valeur des terres et de valorisation des infrastructures. Ils reconnaissent que la situation précaire des exploitants non attributaires ne leur permet pas de projeter, d'avoir des pratiques durables et de réaliser des investissements à long terme. Cela leur semble préjudiciable par rapport aux efforts d'intensification voulus par l'État tunisien au sein des périmètres irrigués.

4.3 Reconfigurations foncières suite à l'introduction de l'irrigation dans le cadre d'un nouvel aménagement hydro-agricole. le cas du Moyen Sébou au Maroc.

Ce cas illustre l'impact de l'introduction d'un aménagement hydraulique sur les pratiques foncières. Il met en lumière le rôle joué par le projet d'irrigation dans l'accroissement de la pression sur la ressource foncière, la transformation ou l'évolution de certains rapports de production entre différents exploitants de ces terres et ayants droit, et met en évidence les obstacles que cela pose pour la mise en valeur des terres irriguées.

Le projet du Moyen Sébou Inaouen Aval tranche II

La zone qui accueille le projet du Moyen Sébou Inaouen Aval (PMSIA) est située à 60 km au nord de Fès. Elle correspond à une étendue de 15 000 hectares de terres de statut *Melk* à 97%. Elle est formée par un ensemble de 83 *Ouljas*, petites plaines

correspondant à des basses terrasses alluviales réparties de part et d'autre de l'Oued Sebou et d'Inaouen (Cf. Figure 3). Chaque *Oulja* accueille 1 à 3 villages.

La réalisation du PMSIA est divisée en deux tranches, la première englobe une superficie de 6500 hectares, comportant deux secteurs II et III. La deuxième tranche enregistre une superficie de 8500 hectares, divisée en trois secteurs I, IV et V.

La réalisation de la première tranche a été achevée en 2001 dans le cadre du Plan national d'irrigation, avec une participation financière de l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 50%. La conception hydraulique de l'aménagement a été réfléchi sur le modèle de la grande hydraulique, bien que le PMSIA s'inscrive dans le cadre de la petite et moyenne hydraulique en raison de sa situation en dehors de la zone d'aménagement de l'Office du Gharb. L'irrigation de cette première tranche s'effectue par écoulement de surface, comme cela se faisait au Maroc durant les années 1990. Une des innovations introduites dans le cadre de ce projet, à la demande de l'AFD, est l'organisation des usagers pour la gestion des ressources en eau, dans la logique du paradigme de la participation initié à partir des années 1990. Huit AUEA ont été constituées, organisées en 2 fédérations, et une union des 2 fédérations a également vu le jour.

La réalisation de la tranche 2 est toujours en cours ; elle a connu une modification dans son schéma d'aménagement hydraulique, grâce aux leçons tirées de l'analyse des faiblesses de la tranche 1. L'irrigation n'est pas de surface mais sous pression, l'entité hydraulique est calée sur l'entité sociale, à savoir l'*Oulja*, qui regroupe entre un à trois *douars* (villages) en situation de proximité. Ainsi, puisqu'une association est créée pour chaque *Oulja*, les AUEA de la tranche 2 sont alors de plus petite taille que celles de la tranche 1, et sont considérées comme humainement plus gérables. Par ailleurs, l'essentiel des AUEA de la tranche 2 ont été créées bien avant la mise en eau, afin de mieux les préparer à la gestion de l'eau d'irrigation, notamment par le biais d'actions de formation et de sensibilisation initiées ou programmées par les autorités locales.



Figure 3 : *Oulja* à proximité de Oued Inaouen. © H.AMICHI

Le processus de l'opération de remembrement foncier dans le cadre du PMSIA II

L'opération de remembrement affiche comme principale ambition le regroupement de parcelles et/ou d'exploitations, de façon à constituer des superficies agricoles viables, d'un seul tenant,

et d'asseoir des exploitations en mesure de supporter les coûts souvent élevés des investissements dans l'irrigation. La superficie d'une exploitation agricole jugée viable dans un périmètre irrigué au Maroc est estimée à 5 hectares par le Code des Investissements Agricoles (CIA), promulgué en 1969 et qui reste applicable à nos jours.

Un autre objectif important que visent les opérations de remembrement concerne la mise en valeur des terres concernées par l'aménagement. Il est clairement mentionné dans l'étude de faisabilité des projets d'irrigation au Maroc, la nécessité d'avoir un exploitant des terres formellement identifié par l'administration, que ce soit un propriétaire qui exploite lui-même ses terres, dans le cas des terres *Melk*, ou bien un tenancier (locataire ou métayer), sous condition qu'il soit clairement identifié auprès des autorités administratives. Cette identification permet de garantir une bonne mise en valeur et une bonne gestion du périmètre tel qu'il est mentionné en page 34 de cette étude de faisabilité : *« Pour disposer d'un interlocuteur formel, ayant un statut légal et représentatif, des usagers, il est prioritaire et voire urgent d'anticiper l'organisation des bénéficiaires qui auront la charge de l'exploitation et de la maintenance des équipements... »*.

Les opérations de remembrement pour les aménagements hydro-agricoles au Maroc sont annoncées par décret ministériel. Une commission du remembrement est aussitôt formée par les principales autorités locales et les services communaux en lien avec l'agriculture (Conservation foncière, Service des forêts, services de gestion de l'eau potable et de l'eau d'irrigation, Direction provinciale de l'agriculture –DPA-, etc.), ainsi que quelques représentants d'agriculteurs de chacun des *douars* concernés par le remembrement. Quand le projet d'irrigation est implanté sur deux communes ou plus, cette commission est appelée mixte. Dans le cas du PMSIA II, il s'agit d'une commission mixte qui englobe la commune d'Inaouen et la commune de Fès.

La réalisation de l'opération est confiée à un bureau d'étude marocain, qui siège près de la commission mixte pour le suivi de l'étude. Le bureau d'étude procède dans une première étape aux études parcellaires et juridiques. L'étude parcellaire consiste à délimiter les exploitations agricoles sur le terrain et à noter le nom des exploitants des parcelles (propriétaires, ayants droit dans le cadre d'une indivision, locataires et éventuellement métayers). Ce travail se base sur les déclarations des agriculteurs. Vient ensuite l'enquête juridique qui consiste à confronter les résultats obtenus dans le cadre de l'enquête de terrain avec les documents juridiques disponibles au niveau de la conservation foncière. Un deuxième déplacement de terrain est prévu lorsqu'une inadéquation est constatée entre les deux résultats. Quand il y a litige, l'affaire est transférée à la commission pour arbitrage. Sur la base des études parcellaires et juridiques, le bureau d'étude propose un projet de remembrement à la commission, qui se charge de son évaluation et de sa validation. Après validation, la deuxième étape consiste en la réalisation du remembrement. Elle est également soumise à la validation de la commission.

Dans le cadre du PMSIA II, la première opération de remembrement a commencé en 1996 et s'est achevée après trois ans de travaux. La fin de l'étude n'a pas été immédiatement suivie par le démarrage effectif du projet d'irrigation. Face à cette situation de longue attente de mise en eau, les agriculteurs, légalement contraints par la loi de remembrement de geler tous types d'inves-

tissements lourds sur leurs terres (plantation d'arbre, construction, réalisation de forage, etc.) ont pour certains choisi d'investir dans leur exploitation, pour d'autres de procéder à des ventes et des échanges de parcelles.

Avec la reprise des travaux d'aménagement hydraulique, la question de l'actualisation de l'opération de remembrement s'est alors posée. La DPA de Fès a étudié deux options : 1/ s'en tenir aux résultats du premier remembrement et sanctionner les dépassements enregistrés, conformément à la loi, ou bien 2/ conduire une deuxième opération de remembrement pour tenir compte des changements sur le plan foncier opérés sur le terrain. Devant l'ampleur des dépassements et dans le souci d'éviter des troubles sociaux que pourraient produire d'éventuelles sanctions, la DPA a opté pour la deuxième option.

Les questions foncières soulevées par l'introduction de l'irrigation dans le cadre du PMSIA II

- **Devant la difficulté de mettre en accord les différents ayants droit sur le redécoupage/réaménagement des parcelles, le remembrement à « l'amiable » comme réponse de la DPA de Fès**

L'une des premières difficultés rencontrées par le bureau d'étude chargé du remembrement sur le terrain est de mettre d'accord les différents exploitants (propriétaires et ayants droit) sur le nouveau partage des parcelles et leur éventuel réaménagement, afin de le faire correspondre au schéma d'aménagement hydraulique. En effet et sans surprises, les exploitants montrent des résistances au remembrement quand ils s'estiment lésés, lorsque la superficie totale de leur exploitation se rétrécit, ou lorsque les échanges de parcelles leur sont défavorables en termes de qualité des sols, ou encore lorsque qu'ils perdent des parcelles plantées en arbres fruitiers. Selon les dires des agriculteurs, les indemnités sont insuffisantes par rapport à la valeur de leurs vergers, et le délai pris par l'administration pour le versement est jugé trop long.

Afin de rapprocher les points de vue des différents exploitants, la DPA de Fès a adopté avec le bureau d'étude une démarche appelée « le remembrement à l'amiable ». Cette démarche consiste dans un premier temps à présenter aux exploitants le projet de remembrement concernant leurs parcelles et les avantages qu'ils ont à gagner s'ils parviennent à s'entendre entre ayants droit/voisins, etc. De la même manière, leur sont exposés les inconvénients d'une mésentente entre exploitants, qui impliquera l'exécution du remembrement tel qu'il a été envisagé par le bureau d'étude. La DPA autorise donc une certaine flexibilité et accorde un temps de concertation entre les exploitants, pour leur permettre de s'entendre sur des réaménagements et des échanges de parcelles. À titre d'exemple, quand le remembrement ne touche qu'une portion d'une exploitation ayant un seul titre foncier mais exploitée par plusieurs ayants droit, chacun sur sa parcelle individuelle et sans partage officiel, il ne touche en théorie que les ayants droit de cette portion d'exploitation ; la DPA propose cependant à tous les ayants droit de revoir ensemble le partage interne de l'exploitation, afin que tous contribuent au remembrement, en matière notamment de superficies prises ou extraites pour les besoins du remembrement. Généralement, rapporte le directeur de la DPA, les exploitants acceptent les propositions de la DPA et reviennent vers l'administration pour entériner un accord.

- **Avec qui traiter de la question foncière, le propriétaire absentéiste ou le métayer et le locataire présents sur le terrain ?**

Comment, au cours de l'opération de remembrement et plus tard, lorsque le périmètre est mis en service, prendre en compte « l'existant » dans l'usage des terres ? Avec qui convient-il de traiter de l'usage des terres situées dans le périmètre de l'aménagement : avec les métayers ou les locataires présents sur terrain, ou avec le propriétaire ? Comment faire quand celui-ci est absent ? Les remembreurs confrontés à ces questions ont trouvé une solution provisoire pour satisfaire les deux parties (locataires et métayers d'une part et propriétaires d'autre part) et avancer dans la réalisation du remembrement. Quand il y a litige sur la personne qui dispose des droits d'usage des terres, le remembreur procède dans un premier temps à la notification de l'exploitant trouvé sur le terrain sur le registre du remembrement à côté du nom du propriétaire de la parcelle. Cette notification accorde aux exploitants un droit d'opposition. Mais cette méthode a été très contestée par les propriétaires, qui contestent l'intérêt de préciser l'existence de métayers ou de locataires sur leurs terres. Certains propriétaires jugent que cette mention permettrait aux métayers d'entamer une procédure judiciaire afin de récupérer les terres en leurs noms bien, tout en estimant qu'une telle démarche ne risque pas d'aboutir puisqu'ils sont eux détenteurs d'actes qui prouvent leur propriété, remontant parfois à plusieurs siècles. Mais ce droit d'opposition crée de la confusion et permet aux métayers/locataires, en attendant, de ne pas payer leurs loyers (en argent ou en part de production) aux propriétaires. Ce qui serait *in fine* l'objectif principal que poursuivraient les exploitants contestataires, aux dires des propriétaires. Pour K., propriétaire citadin de Fès, les choses sont simples : *on est propriétaires depuis 340 ans de ces terres et on a tous les justificatifs nécessaires. Ces gens qui ont déposé des recours sur nos terres ne sont que des ouvriers auxquels on a confié la gestion des terres, parce que nous n'avons ni le temps ni la volonté de nous en occuper. Avec l'arrivée du périmètre, l'appétit de ces métayers a grandi, et ils ont voulu faire comme certains métayers à côté, à savoir chercher à récupérer les terres à leurs noms. Ils ont eu peut-être peur qu'on les évince. Alors que nous n'avons pas la volonté de les évincer, bien au contraire, nous avons un intérêt pour qu'ils restent. Me concernant, je comptais planter des oliviers et leur laisser le soin de s'en occuper contre un pourcentage. Mais là, avec ces problèmes, deux situations se présentent : i) soit ils demandent pardon et on revient sur des bases solides de partenariat, ii) soit ils sont évincés par la force publique.*

Plusieurs situations litigieuses de ce type ont été rapportées à la DPA et à la commission mixte qui supervise le remembrement. Dans le Douar Chouachi, particulièrement marqué par ce problème, une *Oulja* d'environ 15 ha voit des terres *Melk* de plusieurs propriétaires *fassi* exploitées en FVI (13 métayers et 26 ayants droit, dans le cadre d'une indivision, de Fès) depuis plusieurs générations, sans que ces droits ne soient notifiés officiellement. Au moment du passage des remembreurs, les habitants de ce village ont déclaré être les propriétaires des terres, mais la vérification auprès de la conservation foncière a révélé que les propriétaires sont des citadins de Fès venant rarement sur leurs parcelles.

Quelques métayers font exception, à l'instar d'un métayer dans le Douar Chouachi, en reconnaissant sa situation de métayer et

non de propriétaire : « Je suis né sur cette terre, mes parents ont toujours travaillé pour les l. (des propriétaires de Fès). J'ai suivi le même modèle : travailler les terres contre 40% du produit net versé aux l., jusqu'à aujourd'hui. La terre ne nous fait pas gagner grand-chose, c'est plutôt l'élevage bovin et ovin qui apporte l'essentiel de nos revenus. Le partage du revenu net avec le propriétaire n'a pas évolué. Avant, l'élevage aussi était en métayage. Chaque métayer traite avec un ayant droit (propriétaire en indivision). Ma relation avec le propriétaire est bonne, je ne compte pas la remettre en cause. »

L'arrangement trouvé pour le moment par le bureau d'étude et la DPA permet de faire avancer l'opération du remembrement, notamment dans sa phase d'étude parcellaire et d'étude juridique. Mais une fois l'opération de remembrement faite, le problème reste en réalité entier. Avec qui traiter pour aménager la parcelle, notamment pour l'aménagement secondaire et tertiaire ?

• La composition des AUEA, et l'utilité de représentation des locataires et métayers au sein des AUEA

Au Maroc, la complexité foncière qui caractérise le pays n'a pas été oubliée dans le cadre réglementaire de gestion par les AUEA. Du point de vue de la loi qui régit la constitution des AUEA, les locataires/métayers ont la possibilité de se constituer membres de l'association, à condition de fournir un contrat légal mentionnant l'exploitation des terres depuis au moins 3 ans (5 ans dans certaines AUEA). Mais rares sont les *Ouljas* pour lesquelles les pratiques de location et de métayage sont sanctionnées par des contrats écrits, il s'agit le plus souvent d'entente verbale informelle.

Dans les *Ouljas* où les propriétaires travaillent eux-mêmes les terres, la constitution des AUEA n'a pas connu de grandes difficultés. En revanche, sur les terres où les propriétaires sont absents et où l'exploitation des parcelles est confiée à des locataires et des métayers, la constitution des AUEA n'a pas été simple. Les agents de la DPA n'ont eu d'autres choix que de constituer les AUEA avec « l'existant », c'est à dire avec les gens présents sur le terrain, sans distinguer les propriétaires des autres.

Cette manière de contourner la règle de la part de la DPA est bien évidemment perçue différemment par les acteurs selon qu'il s'agisse de locataires/métayers ou de propriétaires. Les locataires qui exploitent les terres depuis longtemps considèrent normal leur implication dans les AUEA. Par exemple, l'AUEA El-Sed est composée majoritairement de locataires et son Président s'en félicite : « J'ai été étonné de constater que tous les membres du bureau de l'association sont des locataires, mais bien implantés dans le village. La raison est que les propriétaires de Fès (les O.) habitent tous en ville et ne s'intéressent pas à l'agriculture. Pour moi, il est normal de constituer une association avec les gens qui sont sur place, c'est à eux que la mise en valeur revient. On a sollicité les propriétaires mais ils n'ont pas souhaité faire partie de l'association. Je suis bien conscient du fait qu'il va falloir présenter des papiers justifiant notre existence légale sur ces terres pour être éligibles dans l'association. Je pense qu'il n'y aura pas de problème pour obtenir de la part des propriétaires des contrats. La question qui se pose ensuite est celle du nom auquel mettre le compteur d'eau au niveau des parcelles ? De mon point de vue, il vaut mieux mettre le compteur au nom du propriétaire, et cadrer sa mise à disposition au locataire avec une décharge qui définit les droits et devoirs de chacun. Pour les métayers, il va falloir qu'on trouve un arrangement pour justifier leur pré-

sence, ne serait-ce qu'en faisant un contrat de location sur 1 à 2 hectares, juste pour les intégrer à l'association. Nous avons prévu de discuter de ce point lors d'une prochaine réunion pour installer officiellement le bureau l'association, durant le mois de juin 2016, car c'est là où les nouveaux contrats de location se mettent en place ».

La position des propriétaires de l'*Oulja* El Sed ne souhaitant pas s'investir dans l'AUEA est particulière. Dans d'autres *Ouljas*, des propriétaires se sont opposés fermement à l'intégration des locataires/métayers à l'AUEA. Un propriétaire de Fès a exprimé son étonnement vis-à-vis de la position de la DPA quant à la composition des membres de l'association : « comment peut-on constituer une AUEA sans associer les propriétaires des terres ? Il faut d'abord actualiser la liste des propriétaires, ensuite faire une assemblée. Les locataires et métayers qui ne sont là que pour un moment ne peuvent défendre les intérêts liés aux terres qu'ils ne leur appartiennent pas. ».

Les services de la DPA sont bien conscients que l'intégration des locataires/métayers dans les AUEA, bien qu'elle permette la création des AUEA avec des exploitants présents et volontaires, comporte un risque pour la mise en pratique de la gestion de l'eau. Les enseignements tirés de la tranche I du PSMIA montrent que des blocages peuvent apparaître au niveau du fonctionnement des AUEA lorsque la question des locataires n'est pas prise au sérieux. Pour exemple, l'une des plus grandes AUEA de la tranche I n'était toujours pas parvenue, en juin 2016 moment de réalisation de nos enquêtes, à réunir son assemblée générale pour renouveler son bureau exécutif. La participation des locataires à l'assemblée électorale faisait l'objet d'un désaccord entre le bureau de l'association et un groupe d'agriculteurs, soutenus par les autorités locales, qui veulent prendre le contrôle de l'AUEA. Pour ce faire, ce groupe d'agriculteurs a multiplié le nombre de locataires dans le secteur dépendant de l'AUEA par l'attribution de contrats de location, ne correspondant pas forcément à de réelles pratiques sur le terrain, mais attestés par les autorités locales. L'objectif est d'augmenter le nombre de locataires membres de l'AUEA afin qu'ils votent pour le nouveau bureau et renversent ainsi l'ancien exécutif. Face à cette situation, le bureau en place refuse de tenir une assemblée avec les nouveaux locataires qu'ils considèrent être des « faux » locataires. Le bureau a proposé aux autorités locales de constituer une commission afin de discerner « les vrais locataires » des faux, et d'établir une liste « propre » pour convoquer une assemblée générale. Les autorités locales ont refusé cette proposition et souhaitent que tous les locataires fassent partie de l'assemblée, ce qui entraînerait un renversement certain du bureau actuel (120 à 130 locataires sur 230 adhérents au total). La situation est restée bloquée au moment de l'enquête (juin 2016).

Les services de la DPA rapportent également des difficultés pour la constitution d'AUEA dans les cas d'*Ouljas* composées de plusieurs *douars*. La représentativité de chaque *douar* n'est souvent pas assurée. Certains *douars* de plus grande superficie et de plus forte population refusent que les autres *douars* soient représentés, et exigent que la présidence leur soit réservée. Il y a une *Oulja* dans laquelle les membres des *douars* non dominants ont manqué les assemblées constitutives par le fait de l'absence de convocation écrite ou orale. La DPA a ainsi dû invalider trois fois la tenue de cette assemblée.

Ainsi, l'identification formelle d'un exploitant des terres constitue dans le cas du périmètre du Moyen Sebou, tranche II, un des obstacles à la réalisation du remembrement et un frein majeur à la mise en valeur des terres irriguées. Cette contrainte identifiée dans le Moyen Sébou, associée aux autres limites identifiées dans les situations irriguées en Algérie et en Tunisie, interrogent l'efficacité des cadres légaux en vigueur en matière de gestion de l'eau et du foncier au Maghreb et posent la question de leur évolution.

5. LES CADRES LÉGAUX POUR LA GESTION DU FONCIER ET DE L'EAU AU MAGHREB À L'ÉPREUVE DES RÉALITÉS DE TERRAIN

Les situations de terrains documentées dans ce rapport montrent des décalages entre les cadres légaux et les pratiques locales développées par les agriculteurs. Ces situations illustrent, d'une part, les limites de ces cadres dans leur capacité à faire respecter les conditions d'accès aux ressources (eau et foncier) et les modalités de leurs usages, telles qu'elles étaient définies par ces mêmes cadres. Ces situations montrent, d'autre part, que ces cadres ont abouti à la création de nouvelles règles, à l'interface entre cadre formel et informel, permettant de répondre, pour le moment, aux contraintes des agriculteurs localement. Nous illustrons cela à travers quatre dispositions importantes en matière de gestion du foncier irrigué à savoir : i) l'obligation de mise en valeur des terres relevant du domaine privé de l'État par le FVD, ii) la restriction des droits fonciers publics à des catégories spécifiques d'acteurs, iii) l'établissement de superficies minimums dans l'irrigué afin d'éviter notamment le morcellement des terres, *Melk* en particulier, iv) l'obligation/incitation de se structurer en association d'usagers pour bénéficier de l'eau d'irrigation dans le cadre d'aménagements hydro-agricoles publics.

5.1. L'obligation de mise en valeur en FVD du foncier public est largement remise en cause par l'ampleur des pratiques de FVI

Un des principes importants de la mise en valeur des terres relevant du domaine privé de l'État, à savoir l'obligation du FVD, se trouve remis en cause sur le terrain, avec une forte ampleur dans le cas de l'Algérie. Ce principe qui se voulait un rempart contre toute forme de spéculation foncière et contre le développement de « rentiers » sur les terres de statut public, a fini par produire l'effet inverse. En effet, les illustrations de terrain développées dans ce rapport sur des terres publiques dans le Nord d'Algérie et les terres domaniales de Gaafour en Tunisie, ainsi que celles soulevées dans d'autres travaux scientifiques au Maghreb, montrent l'ampleur du FVI et incitent par conséquent à réfléchir sur le caractère inopérant de l'obligation de mise en valeur en FVD. Un des facteurs explicatifs de l'ampleur du FVI sur les terres relevant du domaine privé de l'État peut être recherché dans la flexibilité qu'offre le marché de FVI (en matière d'accès au foncier ainsi qu'aux autres facteurs de production) comparativement au FVD, considéré figé par les bénéficiaires et peu adaptable à leurs conditions sociales et économiques en évolution.

Les travaux récents sur le Maghreb qui ont documenté cette dynamique de FVI, particulièrement sur les terres relevant du

domaine privé de l'État (H. Amichi *et al.*, 2016; H. Amichi, Kuper, & Bouarfa, 2018; Boudjellal *et al.*, 2011; Daoudi *et al.*, 2017) mettent en avant la flexibilité qu'octroie ce type d'arrangement aux acteurs locaux pour l'accès aux terres. Cette flexibilité concerne également l'accès à d'autres ressources car les arrangements peuvent aussi comprendre l'accès à l'eau, au capital, à la main d'œuvre et au savoir-faire agricole.

En Algérie, tel que nous l'avons documenté dans le cas de la plaine du Bas-Chéliff, un important processus de transfert de l'exploitation des terres a été enclenché par les attributaires, bénéficiaires officiels des droits de jouissance sur les terres publiques, vers d'autres acteurs privés, attirés par le potentiel productif de ces terres et en meilleure capacité financière de les mettre en valeur. La rencontre entre ces deux catégories d'acteurs autour du FVI permet aux attributaires soumis à des contraintes financières (arrêt brusque des subventions publiques à partir de 1992) et organisationnelles (collectivisme imposé) de dépasser la rigidité du cadre légal, en particulier l'obligation du FVD.

En Tunisie, le travail effectué dans le cadre de cette étude dans la localité de Gaâfour montre des similitudes avec les résultats observés sur les terres publiques en Algérie. Nous avons montré que l'option du FVI vient en réponse à une diversité de contraintes que les bénéficiaires des droits fonciers rencontrent, parmi lesquelles : i) la faible capacité de financement de l'activité agricole, ii) la petite taille des lots concédés qui ne permet pas une exploitation viable. Recourir ainsi au FVI constituait donc un moyen de financer leur activité agricole pour une partie des attributaires, les plus défavorisés. Aussi, le FVI constituait une solution pour augmenter les superficies irriguées pour les attributaires qui le pouvaient par la prise en location des lots d'autres attributaires défaillants ou dans l'incapacité financière de cultiver leurs terres. Le FVI constituait enfin une opportunité pour les agriculteurs familiaux sans terre habitant à la périphérie des terres domaniales, d'avoir accès à une terre irriguée dans un contexte où les contraintes d'accès au foncier via l'achat-vente sont fortes (faible disponibilité des terres, et prix jugé exorbitant par les agriculteurs quand les terres sont disponibles). Le FVI autorise ainsi la rencontre entre une diversité de cédants et de preneurs en fonction de leurs ressources financières, de leur âge, leur force de travail et de l'accès à l'eau, etc. Le recours à une diversité de contrats agraires permis par le FVI constitue ainsi une réponse, pour le moment, à ces problèmes que les cadres de gestion actuels ne sont pas en mesure de résoudre, car trop souvent focalisés sur la redistribution des terres au plus grand nombre et qui ne tiennent pas compte de l'évolution des conditions socio-économiques des bénéficiaires.

Au Maroc, les dynamiques de FVI sur des terres relevant de la propriété de l'État n'ont pas fait l'objet d'investigation de terrain dans le cadre de ce rapport. Cependant, elles ont été documentées par d'autres travaux, et en particulier un travail récent conduit dans la plaine du Saïs près de Meknès, portant sur les terres de la réforme agraire (Ameur, Amichi, Kuper, & Hammani, 2017). Ces terres ont été concédées par l'État marocain à des attributaires, à l'image de ce qui s'est passé en Algérie et en Tunisie, suite à la récupération de ces terres de la colonisation. De la même manière qu'en Algérie et en Tunisie, les attributaires de la réforme agraire ont été confrontés à des contraintes de financement pour la mise en valeur de leurs terres. Les stratégies déployées ont été également similaires aux deux autres pays du Maghreb, à savoir

la cession en location ou en métayage de leurs terres à des acteurs privés en capacité d'apporter du capital. Les pratiques du métayage et de la location n'ont cessé de croître depuis, face à la persistance des difficultés financières des attributaires (Ibid).

5.2. Renouvellement des catégories sociales bénéficiaires des droits fonciers publics par les arrangements informels

L'obligation de mettre en valeur en FVD les terres relevant du domaine privé de l'État est intrinsèquement liée à la restriction des droits fonciers accordés par l'État à des catégories sociales bien spécifiques. La définition de ces catégories répond généralement à des considérations historiques (les anciens ouvriers des fermes coloniales en Algérie) et/ou sociales (les paysans sans terres au Maroc, les Jeunes Agriculteurs en Tunisie). Le renouvellement de ces acteurs a été prévu par des dispositifs réglementaires mais ils sont rarement convoqués pour assurer le transfert effectif de ces droits à une jeune génération de bénéficiaires. Ces dispositifs sont aussi inappliqués que ceux qui prévoient la confiscation des droits fonciers aux attributaires qui font appel, illégalement, au FVI. Les cadres légaux, en Algérie et au Maroc, prévoient par exemple, que la transmission des droits fonciers octroyés par l'État ne bénéficie qu'à un seul successeur, afin d'éviter le morcellement de terres. Malgré cela, plusieurs travaux récents font état de l'absence non seulement de transfert de ces droits fonciers à des jeunes actifs (H. Amichi, Kadiri, Bouarfa, & Kuper, 2015) mais montrent aussi l'incapacité de ces dispositifs administratifs à éviter le morcellement des terres (Dugué *et al.*, 2014; Imache *et al.*, 2011).

La redéfinition des contours des catégories sociales bénéficiant des droits fonciers publics n'a eu lieu dans aucun des trois pays⁵, expliquant la faible prise en compte des évolutions économiques et sociales dans les zones rurales, en matière démographique notamment. C'est pourquoi, un important contingent de jeunes ruraux se trouve écarté dans les trois pays des voies d'accès formels aux terres, ainsi qu'à l'eau et au capital (H. Amichi, Kadiri, *et al.*, 2015).

La levée de cette restriction des droits fonciers publics accordés à des catégories sociales spécifiques dans chacun des trois pays s'opère alors dans un cadre informel via le développement du FVI. Celui-ci ne se limite pas uniquement à un rapport foncier, il fournit des dispositifs de mise en commun des ressources productives incluant notamment l'eau et le capital et le savoir-faire agricole. Nous avons vu, dans le cas des terres domaniales à Gaâfour en Tunisie, comment le métayage et la location ont permis la mise en valeur de ces terres par l'intégration d'agriculteurs familiaux, détenteurs de capitaux et de savoir-faire mais non bénéficiaires officiellement de lots de Jeunes Agriculteurs. Cet exemple fait écho aux dynamiques similaires sur les terres publiques du

nord de l'Algérie, dont l'essentiel est cultivé aujourd'hui par des locataires qui ont remplacé les attributaires officiels de ces terres, défaillants ou dans l'incapacité de les mettre en valeur. C'est grâce aux différents modes de FVI que l'intégration d'une jeune génération d'agriculteurs a été permise sur les terres publiques, apportant ainsi des capitaux et une meilleure technicité agricole. Sur les terres pastorales du Sud d'Algérie, le FVI a facilité également l'installation de jeunes agriculteurs et a permis leur ascension économique et sociale, en passant de statut d'ouvriers puis à métayers et parfois à locataires à Biskra (F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015; Naouri *et al.*, 2015). Ces jeunes qui empruntent des trajectoires socioprofessionnelles (agricultural ladder) décrites en détail par Ouendeno, Daoudi, & Colin (2015) permettant l'accumulation de savoir-faire et de divers types de capitaux dans le cas du maraîchage intensif à Biskra, ne sont pas généralement les bénéficiaires initiaux des concessions agricoles accordées par l'État. Dans la région d'Aflou, dans les steppes de la wilaya de Laghouat, le fonctionnement en réseau de jeunes agriculteurs itinérants, producteurs de pommes de terres, a été analysé (Derderi *et al.*, 2015). Ce travail mentionne également le rôle important du FVI dans la mise en place de ce réseau de producteurs jeunes qui jouent un important rôle de « connecteurs » entre une diversité d'acteurs avec un effet d'entraînement sur l'économie agricole locale (Ibid). Au Maroc, une enquête réalisée auprès des fils d'attributaires de la réforme agraire dans la plaine du Saïs montre que ces jeunes rencontrent de fortes difficultés pour reprendre les terres de leurs parents car ils sont mis en concurrence avec des investisseurs privés qui souhaitent racheter les terres, suite à leur privatisation dans le cadre de la loi de la main levée (Ameur, Quarouch, Dionnet, Lejars, & Kuper, 2015). Ces jeunes expriment pourtant une forte volonté de rester dans l'agriculture et de pratiquer une agriculture irriguée intensive, en rupture avec l'agriculture pratiquée par leurs parents qu'ils jugent faiblement productive. L'exemple des terres de la réforme agraire dans le Saïs illustre la rapidité avec laquelle le transfert de la propriété foncière peut s'opérer suite à la privatisation des terres, entre des attributaires (devenues propriétaires), en faible capacité financière pour valoriser leurs terres, et des investisseurs privés disposant d'importants capitaux.

5.3. Morcellement des terres malgré l'imposition des seuils minimums en termes de superficie irriguée.

Les seuils minimums de superficie, au-dessous desquels il n'est pas autorisé de constituer une exploitation agricole, ne trouvent pas une application effective sur le terrain, notamment dans le cas du Maroc et de la Tunisie où ces seuils sont les plus élevés, comparativement à l'Algérie, à savoir 5 ha dans l'irrigué. Le fort morcellement des exploitations agricoles, recensé officiellement dans les trois pays, plus de 50% des agriculteurs exploitent moins de 5 hectares en Algérie et en Tunisie ; plus de 75% au Maroc, montrent bien la portée limitée de cette disposition.

5. À l'exception de la loi foncière de 2010 en Algérie qui ouvre la concession des terres publiques à des acteurs privés dans le cadre d'un partenariat avec les attributaires. Cette loi ne remet pas en cause de manière frontale les droits fonciers concédés aux attributaires mais elle propose, cependant, une porte de sortie à ceux qui ne souhaitent ou ne peuvent plus travailler les terres publiques. Nous pensons que cette loi constitue une remise en cause de la restriction des droits fonciers publics réservées aux attributaires depuis 1987, sauf que l'État algérien a choisi de le faire de manière « douce » et évite ainsi de se mettre à dos les perdants de cette réforme, les attributaires, qui ont constitué depuis l'indépendance du pays une des bases sociales favorables au pouvoir central, incarné notamment par le parti du FLN. Pour plus d'analyses sur la stratégie foncière de l'État algérien dans le cadre de la loi foncière de 2010 voir Amichi, H., Mayaux, P. L., & Bouarfa, S. (2015). Encourager la subversion : recomposition de l'État et décollectivisation des terres publiques dans le Bas-Chéliff, Algérie. Politique africaine, (1), 71-93.

Les enquêtes de terrain dans le Moyen Sébou montrent les efforts réalisés par l'administration locale afin de constituer, dans le cadre du remembrement précédant l'aménagement hydro-agricole, des exploitations avec des superficies les plus grandes possibles, qui atteignent péniblement les 5 ha dans une grande part. Devant cet état de fait, l'administration locale se voit contrainte de s'adapter et valider la constitution d'exploitations d'une superficie inférieure à 5ha, au risque de créer une situation de blocage qui pourrait compromettre la réalisation du projet d'irrigation en

cours. Dans d'autres périmètres irrigués au Maroc des constats similaires ont été soulevés, tel que celui de Doukala où les superficies moyennes par exploitant restent largement inférieures au seuil de 5 hectares (Zagdouni, 1993). Malgré cet objectif clairement affiché d'éviter le morcellement, il arrive qu'un aménagement hydraulique suscite le morcellement des terres, suite à l'accroissement de leur valeur par le fait de l'irrigation. Cela peut attiser en effet des intérêts individuels au sein des familles qui sont dans l'indivision, qui les poussent à vouloir acquérir leurs quotes-parts afin de les vendre ou de les valoriser par le recours au FVI (location ou métayage) tel que constaté dans le périmètre de Doukala (Zagdouni, 1993). Ce constat fait écho à quelques situations litigieuses dans le Moyen Sébou qui ont opposé des métayers et des propriétaires de Fès, suite à l'arrivée du projet d'irrigation qui augmente la valeur économique des terres.

Face à la problématique du morcellement des terres, au sein des périmètres irrigués notamment, c'est encore le FVI qui apporte des solutions permettant notamment l'agrandissement des superficies irriguées à la fois pour les agriculteurs familiaux que pour les attributaires des terres publiques. Nous avons montré comment le FVI a constitué une réponse à la faible taille des lots attribués aux agriculteurs dans le périmètre de Gaâfour en Tunisie (où 40 % des attributaires ont des superficies de 2,5 ha et 60 % ont des superficies de 3,5 ha). Ces agriculteurs nous ont fait part de la difficulté à rentabiliser leurs activités agricoles, notamment ceux qui cultivent 2,5 ha. Ce besoin d'accroître leur superficie a été également exprimé par les agriculteurs familiaux dans le moyen Sébou mais aussi dans la plaine de Kairouan en Tunisie (H. Amichi *et al.*, 2016), à la fois pour des questions économiques (on rejoint ici la surface minimale viable de 5 ha en irrigué, mise en avant par les Ministères de l'Agriculture et les organismes de crédit) et pour des questions agronomiques : la spécialisation, liée aux marchés et aux contraintes propres à chaque exploitation, conduit à des problèmes phytosanitaires ou, plus largement, de « fatigue des sols » qui imposent de faire des rotations ou de trouver de nouvelles terres ayant des précédents culturels acceptables. Dans un contexte où les contraintes d'accès au foncier via l'achat-vente sont fortes, c'est le FVI qui offre la possibilité à ces petits agriculteurs familiaux d'augmenter leurs superficies irriguées.

Le FVI constitue également une réponse à un aspect particulier du droit foncier au Maghreb qui concerne le système d'indivision des terres *Melk*. L'application du régime successoral émanant du droit musulman entraîne une multiplication des ayants droit et implique inévitablement un morcellement des terres. Afin de l'éviter, le système de l'indivision est adopté par certains héritiers, notamment lorsque les ayants droit sont nombreux ou lorsqu'ils ne peuvent pas payer les droits de mutation. Mais ce choix de l'indivision peut aussi constituer un frein à la mise en valeur des terres, du fait des conflits entre ayants droit sur l'usage et la répartition des parcelles. Nos enquêtes montrent que ce blocage est récurrent sur les terres *Melk* irriguées, au moyen Sébou ou dans la plaine de Kairouan (H. Amichi *et al.*, 2016). Cela peut aboutir, alors que l'on se situe dans un périmètre irrigué où l'État a investi dans les infrastructures, à ce que les terres ne soient plus cultivées. Quand elles le sont, le statut foncier instable ne sécurise pas les investissements à long terme, interdisant par exemple l'arboriculture. Nos enquêtes montrent également que le recours de certains héritiers au FVI permet de déverrouiller la mise en valeur de terres *Melk* en indivision : la totalité de la propriété est cédée en loca-

tion, par contrat écrit ou non, à un preneur qui la cultive contre une rente foncière qui sera partagée de manière égale ou selon la règle du droit musulman entre tous les ayants droit. Le locataire des terres peut être un des ayants droit, ce qui peut permettre à un des héritiers de s'installer, même sans avoir la propriété des terres. Le loyer obtenu par la location des terres familiales peut aussi permettre à certains héritiers de louer à leur tour d'autres terres (*Melk* ou lots d'attributaires).

5.4. Difficulté de mettre en place un cadre de gestion de l'eau d'irrigation dans un contexte foncier non assaini

La nécessité d'impliquer les agriculteurs dans la gestion de l'eau est intégrée dans les modalités de gestion des infrastructures hydrauliques depuis les années 1990, particulièrement au Maroc et en Tunisie. Si cette condition est acquise aujourd'hui, l'implication réelle des usagers dans cette gestion connaît cependant une concrétisation limitée (El Alaoui, 2004; Romagny & Riaux, 2007). Plusieurs contraintes ont été avancées pour expliquer cela, nous citons en particulier l'accompagnement insuffisant de ces collectifs dans leur appropriation du modèle de gestion associatif, et la faible prise en compte des jeux de pouvoirs locaux, en particulier l'instrumentalisation de ces structures collectives par les notables locaux (Bekkari *et al.*, 2008; Romagny & Riaux, 2007). Le cas du périmètre du Moyen Sébou nous fournit un autre type de contraintes à relier avec les conditions d'accès au foncier qui peuvent rendre le cadre de gestion de l'eau concédé aux associations d'usagers plus difficile à mettre en place. En effet, nous avons vu qu'au Moyen Sébou, la question de la représentation des locataires et des métayers au sein des AUEA pose problème. La participation des locataires et métayers à ces associations est prévue dans le cadre de la réglementation mais avec la condition de fournir des contrats écrits justifiant le statut d'exploitant, d'une durée minimum de 3 ans. Ces conditions n'étant pas remplies par les locataires et les métayers, dans la mesure où les contrats les reliant aux propriétaires sont majoritairement oraux, nombreuses sont alors les AUEA qui rencontrent des difficultés dans l'installation de leur bureau exécutif. La question de la participation des locataires/métayers aux AUEA a été parfois convoquée dans le cadre d'une lutte d'influence pour la reprise en main d'une AUEA dans le périmètre du Moyen Sébou, tranche 1. Ces luttes dépassent les objectifs de gestion de l'eau et prennent les AUEA comme des arènes où s'affrontent les ambitions politiques des notables locaux et des nouveaux leaders jeunes (Kadiri, Tozy, & Mahdi, 2015).

Dans le cas de la Tunisie, le GDA à Gaâfour ne s'est pas posé la question en matière de représentation des locataires et métayers au sein du groupement. Leur présence sur le périmètre s'est plus posée en termes de capacité de ces derniers à payer leurs redevances en eau. La priorité des gestionnaires du GDA est clairement le recouvrement des redevances indépendamment de l'identité de ceux qui les paient, attributaires, locataires ou métayers. En revanche, la présence des locataires et métayers dans le périmètre, pose le problème, du point de vue des gestionnaires de GDA, de la mise en valeur du périmètre à plus long terme. La situation précaire et illégale qui caractérise les modes de FVI sur les terres domaniales, n'incitent pas à une meilleure valorisation du foncier irrigué selon les gestionnaires (développement de pratiques durables, réalisation d'investissements, mise en place de cultures pérennes, etc.).

Les deux situations irriguées investiguées dans ce travail montrent la difficulté de mettre en place un cadre de gestion de l'eau dans un aménagement hydro-agricole sans que les agriculteurs qui exploitent les terres concernées par l'aménagement soient identifiés et voire reconnus par l'administration. Faciliter ou encourager la formalisation des contrats de location ou de métayage dans le cas des terres Melks peut constituer une voie de sortie de ce blocage (cas du Moyen Sébou). Cependant, cette solution reste inapplicable dans le cas des terres domaniales où le FVI est prohibé par la loi.

6. CONCLUSION : QUELLE ÉVOLUTION POUR LES CADRES LÉGAUX EN MATIÈRE DE GESTION DE L'EAU ET DU FONCIER AGRICOLES AU MAGHREB ?

Les illustrations de terrain développées dans ce rapport ainsi que les travaux scientifiques mobilisés montrent l'émergence localement de règles d'accès et de gestion des ressources eau et foncier en décalage, et parfois en complément, avec les cadres légaux en vigueur au Maghreb. Le développement de différents modes de faire-valoir indirect, se trouve au cœur de ces règles et portent essentiellement les transformations agricoles qui s'opèrent en ce moment sur les terres irriguées au Maghreb. Les nouvelles modalités d'accès aux ressources productives permises par le FVI, interrogent les cadres légaux actuels quant à leur évolution selon au moins deux points : i) comment introduire de la flexibilité dans les modalités d'accès aux ressources ? ii) comment sécuriser ces accès afin de répondre aux enjeux de durabilités socio-économiques et environnementales de l'agriculture irriguée que les nouvelles dynamiques informelles soulèvent ?

La rigidité des cadres légaux en matière de gestion de l'eau et du foncier a fait émerger localement de nouvelles règles entre les acteurs, qui s'adaptent mieux à leurs conditions sociales et économiques, en évolution. Les différents contrats agraires développés (plusieurs formes de location et de métayage) ont montré leur flexibilité et leur capacité à répondre à des niveaux différents d'implication et de participation en termes de facteurs de production des agriculteurs. Ces contrats sont, de plus, renégociés et modifiés annuellement pour suivre les changements en matières d'accès aux ressources productives mais qui tiennent compte aussi de l'environnement institutionnel et socio-économique dans lequel les agriculteurs évoluent. La flexibilité qu'offre ces contrats, appelle à une réflexion sur la place réservée à ces configurations au sein des politiques publiques. Pour le moment, les différentes formes de FVI sont considérées par les administrations agricoles du Maghreb comme peu incitatives aux investissements et ne peuvent donc constituer des formes envisageables pour une valorisation optimale des terres irriguées. Les différentes formes du FVI héritent d'une image négative provenant de l'histoire agraire du Maghreb, notamment durant la colonisation française, où les locations et le métayage en particulier (plus répandu) étaient réservés aux zones agricoles les plus marginales (zones de montagne, terres à la marge des plaines et au sol ingrat, etc.). La condition du métayer au cinquième (le Khammès) renvoie encore de nos jours, dans l'imaginaire collectif du Maghreb, à la misère et à des conditions de vie et de travail proches (ou héritées) du servage. Aujourd'hui, comme nous l'avons évoqué précédem-

ment, les conditions des tenanciers se sont assez souvent inversées en leur faveur, et ceux-ci contrôlent l'essentiel du processus de production dans les zones irriguées. Mais la reconnaissance de ces formes d'accès aux ressources reste peu présente dans les textes et dans les dispositifs d'accompagnement adoptés dernièrement par les États du Maghreb, alors que sur le terrain, l'image de ces tenanciers est associée de nos jours, y compris pour les acteurs institutionnels locaux, à des agriculteurs performants et porteurs de capitaux.

La reconnaissance de la diversité des locations et des métayages dans le cadre de l'adoption d'un statut de Fermage à l'image de ce qui existe en France peut permettre de sécuriser ces droits d'accès au foncier. La location et le métayage, reconnus et soutenus politiquement, peuvent mieux répondre à la problématique du morcellement des terres Melks qui caractérise le Maghreb en permettant des ajustements intrafamiliaux ou autre (agrandissement des superficies irriguées) sans alienation définitive des droits fonciers. Ces contrats peuvent également déverrouiller l'accès aux terres qui est parfois bloqué par le système de l'indivision, suite à une absence d'accord sur le partage des terres entre héritiers. Un statut de fermage plus clair viendrait renforcer aussi les stratégies de sécurisation foncière déployées par les locataires et les métayers afin d'avoir plus de visibilité sur le processus de production agricole. Le rééquilibrage des rapports de production entre propriétaires et leurs locataires, conduirait ces derniers à consentir des investissements à long terme. En effet, dans l'état actuel des choses, les locataires, par exemple des terres publiques en Algérie, ou les métayers dans le Moyen Sebou ou encore ceux des terres domaniales à Gaâfour, ne consentent pas d'investissements agricoles à long terme, telles que des plantations arboricoles. Cependant, et même avec la sécurisation relative qu'offrent certains contrats de location et de métayage, les tenanciers arrivent à engager dans certains cas des investissements conséquents sans forcément avoir l'assurance, sur le plan formel, de bénéficier des résultats de ces avances. Il arrive, par exemple, que des tenanciers réalisent des forages sur des terres qu'ils prennent en FVI pour plusieurs années. On peut imaginer qu'une meilleure reconnaissance de ces contrats consoliderait cette stratégie d'investissement à moyen et long terme des tenanciers.

Sur les terres qui relèvent du domaine privé de l'État, la flexibilisation des accès au foncier ne passerait pas par une formalisation du marché de FVI via un statut de fermage, vu l'incomptabilité de ce mode de faire-valoir avec le statut public des terres. Elle pourrait être recherchée par un assouplissement des modalités d'attribution des concessions agricoles, devenues le principal modèle de gestion du foncier public au Maghreb, que ce soit en matière de catégories sociales bénéficiaires ou en termes de durée de la concession. Il est nécessaire par exemple d'actualiser régulièrement la liste des bénéficiaires des droits fonciers publics et voir la réalité de leurs usages sur le terrain. Faciliter ensuite les entrées/sorties des concessionnaires par la flexibilisation des durées des contrats, de manière à ce qu'elles soient adaptables à chaque projet agricole, au lieu de considérer qu'une seule durée possible, comme c'est le cas en Algérie, où elle est définie à 40 ans renouvelables. Offrir ainsi plusieurs alternatives et possibilités dans le même cadre légal de gestion du foncier et de l'eau, adaptable aux conditions des agriculteurs dans leur diversité, permettrait sans doute de réduire l'ampleur des pratiques informelles. Ces pratiques qui se font dans une grande part dans l'informalité, indiquent une situation transitoire et non stabilisée en

matière d'accès au foncier et à l'eau. Ces accès aux ressources, quand ils s'opèrent dans un cadre informel, peuvent contenir des fragilités à la fois sur les plans socio-économique et environnemental. Certaines de ces conséquences sont déjà avérées et mentionnées dans les trois pays du Maghreb. Par exemple, sur les terres publiques décollectivisées en Algérie, un fort processus de différenciation des acteurs a été constaté, qui profite pour l'essentiel à une minorité d'agriculteurs privés en ascension économique (H Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015). Ce sont souvent les acteurs qui ont un « capital social » important qui arrivent à capter les crédits et subventions étatiques permettant leur agrandissement par le FVI. De la même manière au Maroc, on constate le développement de l'accès des investisseurs aux terres collectives suite à la réforme de la main levée permettant la vente de ces terres (Ameur *et al.*, 2017). Les investisseurs ont accédé aux terres d'abord via le FVI et ensuite par des achats, entraînant un processus de concentration foncière. Des limites environnementales ont été également mentionnées du fait de l'impact possible de ces pratiques informelles sur la dégradation de la structure des sols et leur salinisation dans certains territoires irrigués du Maghreb (Douaoui & Hartani, 2007). Les contrats de courte durée peuvent en effet pousser le preneur à un usage minier des sols. Contraint de rentabiliser le plus rapidement possible son investissement, le tenancier ayant un bail de courte durée pourrait avoir tendance à pratiquer plusieurs cycles de culture sans observer de rotation culturale, ou à ne pas apporter les amendements organiques nécessaires à la reproduction de la fertilité du sol.

Cependant, l'ampleur des pratiques informelles en interaction avec le cadre formel ne peut pas être reliée uniquement à la rigidité des cadres légaux où à leur caractère peu applicable ou dépassé localement. Les interactions entre pratiques informelles et cadres formels, tolérées pour le moment par les États du Maghreb, peut être interprétée aussi comme un moyen de gérer les contradictions des programmes de développement, qui visent à concilier le développement agricole, le maintien de la paix sociale et la préservation des ressources naturelles (H Amichi, Mayaux, *et al.*, 2015). Les arrangements informels rendent ainsi ces contradictions tolérables et administrables de deux façons au moins (Kuper, Amichi, & Mayaux, 2017). Tout d'abord, l'informalité permet d'obscurcir les tendances inquiétantes de certaines règles formelles, réduisant ainsi le sentiment d'urgence que peuvent engendrer l'application de certaines règles restrictives (telle que l'interdiction des forages dans certains périmètres irrigués pour préserver la nappe). L'état «tolérant» en Afrique du Nord encourage souvent les agriculteurs à accéder aux ressources, y compris au détriment des cadres légaux, tant que ceux-ci favorisent le développement économique et le bien-être social (Brochier-Puig, 2004). Les cadres légaux sont ainsi considérés de manière implicite comme « adaptables » aux exigences économiques et sociales (Ibid). En d'autres termes, la gestion formelle/informelle des ressources productives, l'organisation des marchés et des services agricoles, agit comme une « soupape de sécurité » politique qui permet de gagner du temps et de reporter certaines restrictions importantes, pour préserver par exemple les ressources naturelles. Deuxièmement, les interactions formelles et informelles permettent des micro-négociations constantes, très flexibles et individualisées entre les agriculteurs et l'État. Ce modèle d'interactions ne se limite pas à l'Afrique du Nord, comme l'ont montré Allan (2007) pour la région MENA dans son ensemble et Shah (2010) dans le cas de l'Asie du Sud.

Ainsi, le défi majeur qui se présente aujourd'hui aux décideurs politiques au Maghreb est de savoir comment inscrire cette agriculture, dynamique mais largement informelle, et caractérisée par des fragilités socio-économiques et environnementales, dans une perspective durable. Approfondir les connaissances sur le rôle joué par le FVI dans la flexibilité des systèmes fonciers et agraires locaux, et réfléchir à la manière de consolider ces contrats dans le cadre d'un statut de fermage nous semble une première option envisageable pour mieux valoriser les ressources en terre et en eau très disputées, au Maghreb.

D'autres options et de pistes de réflexion peuvent être envisagées dans le prolongement de cette étude. Pour alimenter cette réflexion, un travail de terrain approfondi reste nécessaire à conduire. Le travail effectué jusque-là, synthétisé et prolongé dans ce rapport, a essentiellement concerné les terres domaniales et collectives. Cela s'explique par le fait que ces terres connaissent depuis des années de profonds bouleversements en matière d'accès au foncier, initiés soit par les États soit par des processus informels. Il serait utile de poursuivre ces investigations sur les terres domaniales et/ou collectives, mais aussi de s'ouvrir également à d'autres statuts et configurations foncières, au Maghreb, également dans d'autres régions, telle que la Méditerranée orientale (Égypte, Jordanie, Liban, etc.), où des problématiques similaires en matière d'accès au foncier irrigué se posent dans un contexte proche de rareté des ressources eau et foncier.

Deux types de configurations foncières en lien avec les dynamiques de FVI nous semblent intéressantes à investiguer: 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 sont en cours, accompagnés d'un accès croissant à l'eau souterraine, ii) **Les terres Melk** qui connaissent de forts processus de transfert de terres entre générations au sein des familles, et pour lesquels le FVI joue un rôle de régulateur.

Sur les terres domaniales et collectives des plaines du Nord, des processus d'individualisation des droits d'usage sont en cours d'accélération sous l'effet notamment des politiques publiques qui poussent fortement dans ce sens. Les travaux effectués jusque-là ont documenté le début de ces processus, qui se sont déroulés de manière informelle. Il serait intéressant d'actualiser les connaissances sur la formalisation en cours de ces dynamiques dans le cadre de nouveaux dispositifs adoptés récemment par les États. L'État algérien tente par exemple de formaliser l'accès au foncier public irrigué par l'adoption du système de concession d'une durée de 40 ans, avec la possibilité d'intégrer de nouveaux acteurs économiques (en particulier les locataires qui sont déjà sur place) en tant qu'associés avec les anciens attributaires. De la même manière, au Maroc, un important dispositif de *Melkisation* a été lancé par l'État touchant les terres collectives ; la plaine du Gharb est le premier terrain concerné par ce programme. Les transformations introduites par ces dispositions et leurs conséquences n'ont pas encore été documentées et méritent d'être investiguées dans les trois pays. Ces travaux futurs peuvent ainsi explorer plusieurs pistes : i) analyser le lien qu'il peut y avoir entre les différents modes de FVI et les modèles agricoles qu'ils soutiennent (est-ce qu'un accès, total ou partiel, aux ressources productives via le FVI impliquerait l'émergence d'un nouveau modèle d'exploitation agricole ?) ; ii) étudier le lien entre les différentes formes de FVI et la sécurisation d'accès aux ressources qu'ils

peuvent permettre, particulièrement dans des configurations particulières telle que la tenure inversée (*reverse tenancy*) ; iii) Etudier et quantifier l'impact des dynamiques de FVI sur la durabilité environnementale des ressources eau et foncier et sur les inégalités socio-économiques entre les acteurs.

Sur les **terres collectives et pastorales dans les zones du Sud du Maghreb**, qui connaissent un important processus de mise en valeur par l'appropriation privative. D'importantes dynamiques de production maraîchère ont été rendues possibles grâce notamment à un marché de FVI dynamique et un accès croissant à l'eau souterraine. Ces modes d'accès aux terres et à l'eau ont transformé en quelques années des espaces consacrés exclusivement à une agriculture extensive (élevage pastoral) en des zones agricoles très intensives qui alimentent en produits maraîchers les régions Nord du Maghreb. Ces dynamiques foncières en lien avec l'irrigation souterraine, ont commencé à être documentées dans le Sahara algérien (F. Amichi *et al.*, 2019; F. Amichi, Bouarfa, *et al.*, 2015; Daoudi *et al.*, 2017; Derderi *et al.*, 2015; Naouri *et al.*, 2015; Ouendeno *et al.*, 2015). Ces terrains peuvent être intéressants à étudier pour le Costa Rica, et à étendre aux terres pastorales du Maroc et de la Tunisie. Ils peuvent alimenter les réflexions, en particulier concernant l'étude des interactions entre l'accès au foncier et à l'eau au sein des territoires irrigués. Comprendre par exemple comment l'accès à l'eau souterraine repousse sans cesse les limites foncières des périmètres irrigués dans ces zones, fortement investigués en Algérie, peut constituer une intéressante piste d'investigation pour le Maroc et la Tunisie.

Enfin, concernant les terres de statut *Melk*, celles-ci restent très peu étudiées malgré leur importance en matière de superficies irriguées au Maghreb. Les dynamiques foncières qui s'y développent restent méconnues en particulier en ce qui concerne les transferts et les transactions foncières intrafamiliales. La dynamique du FVI qui peut se développer sur ces terres, comme nous l'avons vu dans le cas du Moyen Sebou, reste également peu explorée. Le travail initié dans le Moyen Sebou sur les terres *Melk* dans le cadre de cette étude pourrait être poursuivi avec une approche plus quantitative (afin de mesurer l'importance du FVI par rapport au faire-valoir direct), au Maroc, mais également sur les terrains algériens et tunisiens. Etudier les mécanismes de transfert de terres intrafamiliaux et voir le rôle spécifique que peut jouer le FVI dans ces transactions, pourrait constituer une piste d'investigation intéressante.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aït Amara, H. (1992). La terre et ses enjeux en Algérie. *Revue Des Mondes Musulmans et de La Méditerranée*, 65(1), 186–196.
- Akesbi, N. (2011). La nouvelle stratégie agricole du Maroc annonce-t-elle l'insécurité alimentaire du pays ? *Confluences Méditerranée*, (3), 93–105.
- Akesbi, N. (2012). Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine: Le Plan Maroc Vert. *New Medit*, 11(2), 12–23.
- Akrich, M. (1989). De la position relative des localités. Systèmes électriques et réseaux socio-politiques. *Cahiers Du Centre d'Etudes Pour l'Emploi*, (32), 117–166.
- Allan, J. A. T. (2007). Rural economic transitions: Groundwater uses in the Middle East and its environmental consequences. *The Agricultural Groundwater Revolution: Opportunities and Threats to Development*, 3, 63.
- Amblard, L., & Colin, J.-P. (2009). Reverse tenancy in Romania: Actors' rationales and equity outcomes. *Land Use Policy*, 26(3), 828–836.
- Ameur, F., Amichi, H., Kuper, M., & Hammani, A. (2017). Specifying the differentiated contribution of farmers to groundwater depletion in two irrigated areas in North Africa. *Hydrogeology Journal*, 25(6). <https://doi.org/10.1007/s10040-017-1569-1>
- Ameur, Fatah, Amichi, H., Kuper, M., & Hammani, A. (2017). Specifying the differentiated contribution of farmers to groundwater depletion in two irrigated areas in North Africa. *Hydrogeology Journal*, 1–13.
- Ameur, Fatah, Quarouch, H., Dionnet, M., Lejars, C., & Kuper, M. (2015). Outiller un débat sur le rôle des jeunes agriculteurs dans une agriculture en transition dans le Saïss (Maroc). *Cahiers Agricultures*, 24(6), 363–371.
- Amichi, F., Bouarfa, S., Kuper, M., & Caron, P. (2019). From oasis archipelago to pioneering eldorado in Algeria's sahara. *Irrigation and Drainage*.
- Amichi, F., Bouarfa, S., Lejars, C., Kuper, M., Hartani, T., Daoudi, A., ... Belhamra, M. (2015). Des serres et des hommes: des exploitations motrices de l'expansion territoriale et de l'ascension socioprofessionnelle sur un front pionnier de l'agriculture saharienne en Algérie. *Cahiers Agricultures*, 24(1), 11–19.
- Amichi, H., Jamin, J.-Y., Morardet, S., Gharbi, I., Azizi, A., Faidani, F., ... Elloumi, M. (2016). Le rôle du faire-valoir indirect dans le renouvellement générationnel des agriculteurs irrigants en Tunisie | The role of indirect farming in the generational renewal of farmers in irrigated agriculture in Tunisia. *Cahiers Agricultures*, 25(3). <https://doi.org/10.1051/cagri/2016022>
- Amichi, H., Kadiri, Z., Bouarfa, S., & Kuper, M. (2015). A generation looking for opportunities and recognition: Young rural people and their pathways into irrigated agriculture in North Africa | Une génération en quête d'opportunités et de reconnaissance: Les jeunes ruraux et leurs trajectoires innovantes dans. *Cahiers Agricultures*, 24(6). <https://doi.org/10.1684/agr.2015.0788>
- Amichi, H. (2013). Quand tenanciers et attributaires s' arrangent pour exploiter les terres publiques irriguées: du déni à l'émergence d'une configuration de tenure inversée. Cas de la commune d'Ouarizane dans le Bas-Chéliff, Algérie. *AgroParis Tech, Paris*, 426.
- Amichi, H., Bouarfa, S., & Kuper, M. (2015). Arrangements informels et types d'agriculture sur les terres publiques en Algérie: quels arbitrages ? *Revue Tiers Monde*, (1), 47–67.

- Amichi, H., Bouarfa, S., Kuper, M., Ducourtieux, O., Imache, A., Fusillier, J.-L., ... Chehat, F. (2012). How does unequal access to groundwater contribute to marginalization of small farmers? The case of public lands in Algeria. *Irrigation and Drainage*, 61(SUPPL.1). <https://doi.org/10.1002/ird.1660>
- Amichi, H., Mayaux, P.-L., & Bouarfa, S. (2015). Encourager la subversion: recomposition de l'État et décollectivisation des terres publiques dans le Bas-Chéliff, Algérie. *Politique Africaine*, (1), 71–93.
- Amichi, Hichem, Bazin, G., Chehat, F., Ducourtieux, O., Fusillier, J.-L., Hartani, T., & Kuper, M. (2011). Enjeux de la recomposition des exploitations agricoles collectives des grands périmètres irrigués en Algérie: le cas du Bas-Chéliff. *Cahiers Agricultures*, 20(1–2), 150–156.
- Amichi, Hichem, Kuper, M., & Bouarfa, S. (2018). The legitimacy of tilling the land versus land use rights: Algerian farmers' land appropriation processes on public land. *Law and Property in Algeria: Anthropological Perspectives*, 43.
- Bedrani, S. (1987). Algérie: une nouvelle politique envers la paysannerie ? *Revue de l'Occident Musulman et de La Méditerranée*, 45(1), 55–66.
- Bekkari, L., Kadiri, Z., Faysse, N., Bekkari, L., Kadiri, Z., Appropriations, N. F., ... Za, A. A. (2008). Appropriations du cadre de l'association des usagers des eaux agricoles par les irrigants au Maroc. Analyse comparative de cas au Moyen Atlas et Moyen Sebou Appropriations du cadre de l'association des usagers des eaux agricoles par les irrigants au .
- Benjamin, C. E. (2008). Legal pluralism and decentralization: Natural resource management in Mali. *World Development*, 36(11), 2255–2276.
- Berman, P. S. (2013). Le nouveau pluralisme juridique. *Revue Internationale de Droit Économique*, 27(1), 229–256.
- Bessaoud, O. (1994). L'agriculture en Algérie: de l'autogestion à l'ajustement. *CIHEAM, Options Méditerranéennes, Série*, (8), 89–103.
- Bessaoud, O. (2013). La question foncière au Maghreb: la longue marche vers la privatisation. *Les Cahiers Du Cread*, 103, 17–44.
- Bouchaib, F., & Jouve, A.-M. (2010). Le morcellement informel du foncier en Algérie. *Cahiers Agricultures*, 19(6), 454–459.
- Bouderbala, N. (1999). Les systèmes de propriété foncière au Maghreb Le cas du Maroc, 66, 47–66.
- Boudjellal, A. A., Bekkar, Y., Kuper, M., Errahj, M., Hammani, A., & Hartani, T. (2011). Analyse des arrangements informels pour l'accès à l'eau souterraine sur les périmètres irrigués de la Mitidja (Algérie) et du Tadla (Maroc). *Cahiers Agricultures*, 20(1–2), 85–91.
- Brochier-Puig, J. (2004). Société locale et État face aux limites de la ressource eau (Nefzaoua, Sud-Ouest tunisien).
- Chaulet, C. (1987). *La terre, les frères et l'argent: stratégie familiale et production agricole en Algérie depuis 1962* (Vol. 3). Office des publications universitaires.
- Chaulet, C. (1991). Agriculture et nourriture dans les réformes algériennes: un espace pour les paysans ? *Revue Tiers Monde*, 741–770.
- Chaulet, C. (2011). Postface. In A. Imache, T. Hartani, S. Bouarfa, & M. Kuper (Eds.), *La Mitidja 20 ans après. Réalités agricoles aux portes d'Alger* (Quae, p. 283). Versailles.
- Cochet, H., Léonard, É., & Tallet, B. (2010). Le métayage d'élevage au Mexique. Colonisations foncières et dynamiques d'une institution agraire dans l'histoire contemporaine. In *Annales de géographie* (pp. 617–638). Armand Colin.
- Colin, J.-P. (2014). La concentration foncière par la tenure inversée (reverse tenancy). *Études Rurales*, (194), 203–218.
- Colin, J. P. (2003). *Figures du métayage: étude comparée de contrats agraires au Mexique*. IRD Editions.
- Cote, M. (2002). Des oasis aux zones de mise en valeur: L'étonnant renouveau de l'agriculture saharienne. *Méditerranée*, 99(3), 5–14.
- Daoudi, A., Colin, J.-P., Derderi, A., & Ouendeno, M. L. (2015). Mise en valeur agricole et accès à la propriété foncière en steppe et au Sahara (Algérie).
- Daoudi, A., Colin, J.-P., Derderi, A., & Ouendeno, M. L. (2017). Le marché du faire-valoir indirect vecteur de nouvelles formes d'exploitation dans la néo-agriculture saharienne (Algérie). *Géographie, Économie, Société*, 19(3), 307–330.
- Daoudi, A., & Wampfler, B. (2010). Le financement informel dans l'agriculture algérienne: les principales pratiques et leurs déterminants. *Cahiers Agricultures*, 19(4), 243–248.
- Derderi, A., Daoudi, A., & Colin, J.-P. (2015). Les jeunes agriculteurs itinérants et le développement de la culture de la pomme de terre en Algérie. L'émergence d'une économie réticulaire. *Cahiers Agricultures*, 24(6), 387–395.
- Douaoui, A., & Hartani, T. (2007). Impact de l'irrigation par les eaux souterraines sur la dégradation des sols de la plaine du Bas-Chéliff. In *Troisième atelier régional du projet Sirma* (pp. 5-p). Cirad.
- Dubost, D., & Larbi-Youcef, Y. (1998). Mutations agricoles dans les oasis algériennes: l'exemple des Ziban. *Science et Changements Planétaires/ Sécheresse*, 9(2), 103–110.
- Dugué, P., Lejars, C., Ameer, F., Amichi, F., Braiki, H., Burte, J., ... Kuper, M. (2014). Recompositions des agricultures familiales au Maghreb: une analyse comparative dans trois situations d'irrigation avec les eaux souterraines. *Revue Tiers Monde*, (4), 99–118.
- Dupret, B. (2007). Legal pluralism, plurality of laws, and legal practices: Theories, critiques, and praxiological re-specification. *Eur. J. Legal Stud.*, 1, 296.
- El Alaoui, M. (2004). Les pratiques participatives des associations d'usagers de l'eau dans la gestion de l'irrigation au Maroc: étude de cas en petite, moyenne et grande hydraulique. In *Séminaire sur la modernisation de l'agriculture irriguée* (pp. 18-p). IAV Hassan II.
- Elloumi, M. (2006). L'agriculture tunisienne dans un contexte de libéralisation. *Région et Développement*, 23, 129–160.
- Elloumi, M. (2014). LES TERRES DOMANIALES EN TUNISIE: HISTOIRE D'UNE APPROPRIATION PAR LES POUVOIRS PUBLICS. *Etudes Rurales*, (192), 43–60.
- Elloumi, M. (2016). La gouvernance des eaux souterraines en Tunisie. *IWMI Project Report, Groundwater Governance in the Arab World, USAID. IWMI*.
- Gharbi, I., Elloumi, M., Jamin, J.-Y., & Maayoufi, D. (2018). L'attribution de terres domaniales irriguées aux jeunes ruraux en Tunisie: création d'emplois durables ou mise en place d'exploitations non viables ? *Cahiers Agricultures*, 27(4).
- Guemraoui, M., & Chabaca, M. N. (2005). Gestion des grands périmètres d'irrigation: l'expérience algérienne. In *Les instruments économiques et la modernisation des périmètres irrigués* (pp. 14-p). Cirad.
- Hamamouche, M. F., Kuper, M., Amichi, H., Lejars, C., & Ghodhani, T. (2018). New reading of Saharan agricultural transformation: Continuities of ancient oases and their extensions (Algeria). *World Development*, 107. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.026>

- Imache, A., Bouarfa, S., Kuper, M., & Hartani, T. (2011). *La Mitidja vingt ans après: Réalités agricoles aux portes d'Alger*. Editions Quæ.
- Imache, A., Hartani, T., Bouarfa, S., & Kuper, M. (2010). *La Mitidja 20 ans après: réalités agricoles aux portes d'Alger*. Ed. Alpha.
- Jamin, J.-Y., Bouarfa, S., Poussin, J.-C., & Garin, P. (2011). Les agricultures irriguées face à de nouveaux défis. *Cahiers Agricultures*, 20(1-2), 10-15.
- Jouili, M. (2008). Ajustement structurel, mondialisation et agriculture familiale en Tunisie. Université Montpellier 1.
- Jouili, M., Kahouli, I., & Elloumi, M. (2013). Appropriation des ressources hydrauliques et processus d'exclusion dans la région de sidi Bouzid (Tunisie centrale). *Etudes Rurales*, (2), 117-134.
- Jouve, A.-M. (2006). Les trois temps de l'eau au Maroc. *Confluences Méditerranée*, (3), 51-61.
- Kadiri, Z., Tozy, M., & Mahdi, M. (2015). Jeunes fellahs en quête de leadership au Maroc. *Cahiers Agricultures*, 24(6), 428-434.
- Khiari, A. (2002). Une région pionnière dans le Sahara algérien: El Ghrouss. *Méditerranée*, 99(3), 27-30.
- Kouzmine, Y. (2008). L'action publique et les réseaux de transport au Sahara algérien, étapes d'une intégration territoriale pour un développement régional. In *Colloque international de l'ASRDLF 2008*.
- Kuper, M., Amichi, H., & Mayaux, P. (2017). Groundwater use in North Africa as a cautionary tale for climate change adaptation. *Water International*. <https://doi.org/10.1080/02508060.2017.1351058>
- Kuper, Marcel. (2011). Des destins croisés: regards sur 30 ans de recherches en grande hydraulique. *Cahiers Agricultures*, 20(1-2), 16-23.
- Kuper, Marcel, Amichi, H., & Mayaux, P.-L. (2017). Groundwater use in North Africa as a cautionary tale for climate change adaptation. *Water International*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/02508060.2017.1351058>
- Kuper, Marcel, Errahj, M., Faysse, N., Caron, P., Djebbara, M., & Kemmoun, H. (2009). Autonomie et dépendance des irrigants en grande hydraulique: observations de l'action organisée au Maroc et en Algérie. *Natures Sciences Sociétés*, 17(3), 248-256.
- Kuper, Marcel, Faysse, N., Hammani, A., Hartani, T., Marlet, S., Hamamouche, M. F., & Ameur, F. (2016). Liberation or anarchy? The Janus nature of groundwater use on North Africa's new irrigation frontiers. In *Integrated Groundwater Management* (pp. 583-615). Springer.
- Kuper, Marcel, & Molle, F. (2017). Chapitre 6-Durabilité de l'exploitation des eaux souterraines dans le pourtour méditerranéen. In *Des territoires vivants pour transformer le monde* (pp. 49-53). Editions Quæ.
- Le Dérout, M. (2006). L'étendue d'un front pionnier: la région du Mato Grosso. *L'Information Géographique*, 70(2), 104-109.
- Lejars, C., Daoudi, A., & Amichi, H. (2017). The key role of supply chain actors in groundwater irrigation development in North Africa. *Hydrogeology Journal*, 1-14.
- Luhmann, N. (1988). The unity of the legal system. *Autopoietic Law: A New Approach to Law and Society*, 12, 15.
- Mahdi, M. (2014). Devenir du foncier agricole au Maroc. Un cas d'accaparement des terres. *New Mediterranean*, 13(4), 2-10.
- Makhoul, E. (1971). Les coopératives agricoles en Tunisie: structures et difficultés. *Revue Tunisienne de Sciences Sociales*, 8(26), 79-114.
- Massuel, S., Amichi, F., Ameur, F., Calvez, R., Jenhaoui, Z., Bouarfa, S., ... Hammani, A. (2017). Considering groundwater use to improve the assessment of groundwater pumping for irrigation in North Africa. *Hydrogeology Journal*, 1-13.
- Meinen-Dick, R. S., & Pradhan, R. (2002). *Legal pluralism and dynamic property rights*.
- Merry, S. E. (1988). Legal pluralism. *Law & Soc'y Rev.*, 22, 869.
- Mustapha, A. Ben, Faysse, N., Marlet, S., & Jamin, J.-Y. (2015). Une action collective analysée par ses acteurs: une association d'irrigants en Tunisie. *Natures Sciences Sociétés*, 23(4), 356-366.
- Naouri, M., Hartani, T., & Kuper, M. (2015). Mobilités des jeunes ruraux pour intégrer les nouvelles agricultures sahariennes (Biskra, Algérie). *Cahiers Agricultures*, 24(6), 379-386.
- Otmane, T., & Kouzmine, Y. (2013). Bilan spatialisé de la mise en valeur agricole au Sahara algérien. Mythes, réalisations et impacts dans le Touda-Gourara-Tidikelt. *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Ouendeno, M. L., Daoudi, A., & Colin, J.-P. (2015). Les trajectoires professionnelles des jeunes dans la néo-agriculture saharienne (Biskra, Algérie) revisitées par la théorie de l'agricultural ladder. *Cahiers Agricultures*, 24(6), 396-403.
- Perennes, J.-J. (1992). Un aspect de la question hydraulique au Maghreb: la politique des barrages. *Égypte/Monde Arabe*, (10), 37-50.
- Romagny, B., & Riaux, J. (2007). La gestion communautaire de l'eau agricole à l'épreuve des politiques participatives: regards croisés Tunisie/Maroc/Community-based agricultural water management in the light of participative policies: a cross-cultural look at cases in Tunisia and Morocco. *Hydrological Sciences Journal/Journal Des Sciences Hydrologiques*, 52(6), 1179-1196.
- Shah, T. (2010). *Taming the anarchy: Groundwater governance in South Asia*. Routledge.
- Slatta, R. W. (1997). *Comparing cowboys and frontiers*. University of Oklahoma Press.
- Tamanha, B. Z. (2000). A non-essentialist version of legal pluralism. *Journal of Law and Society*, 27(2), 296-321.
- Vitry, C., El Hassane, A., Dugué, P., & Chia, E. (2015). Apprendre à coopérer: un défi pour l'adhésion des agriculteurs au plan Maroc vert. *New Medit*, (2), 13-21.
- von Benda-Beckmann, F. (2002). Who's afraid of legal pluralism? *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 34(47), 37-82.
- Zagdouni, L. (1993). Structures foncières et utilisation des terres dans les périmètres de Grande Hydraulique au Maroc: Cas de Doukkala, 218(2), 207-218.