

3. — NOTES PRATIQUES POUR LA DISTRIBUTION DE LA TERRE

Paul PASCON

La terre peut être redistribuée aux paysans de trois manières :

- par le lotissement de petites surfaces éparses appartenant en propre à l'Etat, au profit d'un petit nombre de bénéficiaires ;
- par le lotissement localement massif de terres appartenant toutes à un même statut foncier ;
- par la Réforme Agraire généralisée au sein de laquelle la mutation des structures agraires est complète.

Nous avons l'expérience du premier cas et les résultats ont été suffisamment analysés pour autoriser la présentation d'une doctrine adaptée à l'objet. Le deuxième cas peut fort bien échoir et il paraît opportun de s'y préparer et de conduire une réflexion pratique sur la distribution massive de terres dans une zone déterminée à l'initiative de l'Etat. La troisième solution n'intéresse plus le technicien parce que, plus encore que la seconde, elle fait appel à des mutations sociales trop considérables pour être prise en charge par l'appareil de l'administration.

Nous allons donc tenter d'exposer dans un premier article, la manière de lotir de petites surfaces de terre appartenant en propre à l'Etat et dans un deuxième article, quelques réflexions que suggère le lotissement localement massif d'une terre de réforme foncière.

A. - PROCEDURIER DU PETIT LOTISSEMENT

1. LA DOCTRINE

Ce memento dérive d'une doctrine de lotissement des terres domaniales mise au point par l'Office National des Irrigations, depuis janvier 1961.

La doctrine de lotissement a été élaborée après une analyse critique des lotissements faits antérieurement à la création de l'Office. De cette analyse critique, des enseignements ont été tirés, et les propositions faites ont été discutées en commission au cours du mois de décembre 1961.

Les principes majeurs de la doctrine de lotissement actuellement en faveur, sont les suivants :

- a) adapter des formules de distribution aux besoins des attributaires ;
- b) lier la promotion de l'attributaire à la mise en valeur du lot ;
- c) tendre vers une distribution en pleine propriété dans la plupart des cas ;
- d) considérer l'attributaire comme un partenaire de l'Etat et le contractant d'un bail de mise en valeur ;
- e) dans le cas de lotissement d'azib ou de fermes modernes, tendre vers une formule coopérative.

2. LES TERRES A LOTIR

21. La situation juridique des terres à lotir doit être claire et parfaitement apurée.

On prendra pour précaution principale de ne distribuer que des domaines ayant un titre foncier déposé à la Conservation Foncière, libres de toute hypothèque et débarrassés de tout bail.

Il conviendra donc de s'assurer de ces qualités en obtenant une confirmation officielle du Conservateur en se portant sur les lieux pour constater l'absence d'occupants ou de mise en culture par fermage ou métayage, et en faisant produire par le Gérant, le Tuteur ou le Ges-

tionnaire (Services des Domaines, Tuteur des collectivités, Chef du Cercle dans les terres Guich) la preuve de la libre disposition du domaine par l'Etat.

Dans le cas où des revendications se feraient connaître, il conviendrait préalablement de les éteindre et d'entrer en négociation avec les prétendants pour s'accorder avec eux, si cela est possible, dans le cadre de la distribution, ou de les désintéresser de la manière que l'on pourra.

La disposition des terres domaniales en vue de lotissement par bail emphytéotique, location, vente etc... n'est possible qu'après autorisations spéciales du Service des Domaines.

22. Le patrimoine de l'ONI

L'ONI possède actuellement en propre un peu plus de 5.000 ha dans le Tadla. La plupart de ces terres ont été achetées à des agriculteurs de la région depuis 1947. Ces terres sont depuis onze ans louées à l'année à de petits cultivateurs voisins, alors qu'en bonne gestion elles devraient être soit cultivées directement, soit alloties.

Puisqu'elles sont louées à l'année, l'ONI devrait pouvoir rapidement désintéresser les locataires, faire titrer son domaine et le distribuer.

23. Le domaine privé de l'Etat est aisé à lotir

Le domaine privé de l'Etat est géré par le Service des Domaines sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture. L'ensemble des terres domaniales situées dans les périmètres de l'ONI dépasse largement 50 000 ha.

Le domaine privé de l'Etat est constitué principalement par les anciennes terres de la Couronne, les terres séquestrées, les terres déclassées du domaine public et des terres acquises par l'Etat à titre onéreux.

Ces terres, actuellement, sont louées aux enchères à bail de trois ans, à des locataires qui sous-louent à l'année à des petits tenanciers traditionnels.

L'Etat peut libérer rapidement ses terres des actuels locataires, une clause du contrat de location permet en effet de résilier le bail après enlèvement de la récolte. Un préavis doit être respecté ; en général il est inférieur à trois mois.

24. Les terres guich n'appartiennent qu' « en droit » à l'Etat.

Les terres guich couvrent une superficie supérieure à 80.000 hectares dans les périmètres de l'ONI, dont 70.000 ha dans le Haouz seul.

En droit ces terres appartiennent à l'Etat. En fait, les actuels occupants y sont installés depuis si longtemps qu'ils pensent en être propriétaires — en tout cas, ils manifestent avec beaucoup de véhémence leurs qualités de propriétaires. Constatons que la mise en valeur des terres guich par leurs occupants est très prudente, car ils craignent de voir les améliorations du fonds acquises à l'Etat. Preuve de leur incertitude sur la véritable nature juridique de leurs terres.

Le lotissement des terres guich pose donc de gros problèmes.

Préalablement à tout projet de distribution, il faut attendre la promulgation d'une législation sur les terres guich.

L'Etat pourrait être amené à disposer des terres guich à condition de les distribuer au seul profit des actuels occupants. Il semble donc que ces terres ne relèvent pas de la doctrine de lotissement définie ici.

25. L'usage des terres collectives est réglementé par le Dahir de 1919.

Il existe plus de 800.000 hectares de terres collectives dans les périmètres de l'ONI.

Ces terres sont la propriété de collectivités ethniques actuellement considérées comme mineures sous la tutelle du Service des Collectivités. Les terres collectives sont cultivées d'une manière privative et dans la plupart des cas, les fonctions collectives sont tombées en désuétude. Le caractère collectif de l'institution est purement formel, et tous les occupants réclament la melkisation.

Le statut des terres collectives nuit à la mise en valeur : les ayants-droit, étant en fait individualistes, évitent d'investir dans une terre qui n'est pas d'abord à eux.

Le lotissement des terres collectives ne peut se faire qu'avec l'accord du tuteur des Collectivités représenté localement par le Gouverneur et les Caïds. Le choix des attributaires pose des problèmes difficiles. En effet le fonds appartient à la collectivité. En toute rigueur, tous les collectivistes ont un droit égal sur la terre, qu'ils soient présents ou absentéistes.

Là encore ces terres relèvent d'un mode de lotissement propre qui n'est pas celui de parcelles appartenant en propre à l'Etat.

26. D'autres terres pourraient être loties

Les terres habous sont gérées par le Ministère du même nom et sont mises en culture par des locataires (bail 3, 6, 9) qui, dans la plupart des cas, sous-louent à des tenanciers à l'année.

Les terres des ex-APJ sont en général cultivées directement par les Offices et les CT et seraient susceptibles d'être loties. Sur le plan juridique, les ex-APJ sont des terres collectives. Sur le plan de la mise en valeur, on considère en général qu'elles forment des exploitations difficilement partageables. Une formule d'attribution aux ayants-droit sous forme coopérative ou la constitution de fermes d'Etat avec des comités d'autogestion peut être envisagée. Enfin, les terres qui proviendraient de la récupération de la plus-value et de la réforme foncière tomberaient dans le cas des terres domaniales. Dans la mesure où cette récupération marcherait à petits pas, le présent procédurier pourrait en partie s'appliquer.

3. LE CHOIX DES ATTRIBUTAIRES

La terre appartenant véritablement à l'Etat seul, les bénéficiaires de la distribution doivent être choisis par le Ministère de l'Intérieur à partir des critères de choix édictés par les offices de mise en valeur.

31. L'ONI doit s'abstenir de désigner nominativement les bénéficiaires.

L'ONI n'a pas la compétence administrative pour s'informer véritablement de l'identité et des qualités des bénéficiaires. Toute enquête administrative de cet ordre ne peut être faite que par les services locaux du Ministère de l'Intérieur. En toute rigueur, l'ONI doit même s'abstenir de participer à l'enquête sociale et administrative préalable à la constitution des listes, a fortiori il doit s'abstenir de proposer des listes.

En participant à la désignation des attributaires, l'ONI risque d'hypothéquer lourdement son action de rayonnement futur auprès de ces attributaires et des cultivateurs qui auront été écartés lors de la distribution.

32. Responsable de la mise en valeur du lotissement, l'ONI doit définir les critères de choix des attributaires.

Pour chaque lotissement, le lotisseur doit tenir compte de l'histoire du domaine, de la mise en valeur antérieure, des difficultés de la mise en valeur actuelle, etc...

Pour des raisons de commodité aussi bien matérielles que sociales,

il semble qu'il soit sage de ne faire appel qu'aux cultivateurs démunis de terres, anciens exploitants du domaine, ou résidant dans le voisinage du lotissement.

En effet, l'attribution des terres à des étrangers à la zone serait très mal accueillie sur place et créerait des difficultés d'installation et de mise en valeur, la jouissance ne pouvant être paisible pour les nouveaux attributaires. On verrait mal par ailleurs, les avantages particuliers du choix d'attributaires hors de la zone à allotir.

La terre doit être distribuée à des cultivateurs sans terre ou insuffisamment pourvus, non point pour des raisons morales ou sociales, mais parce qu'en fait, l'attribution a pour objectif une meilleure mise en valeur du domaine et le plein emploi de la main-d'œuvre. Sans doute certains techniciens soucieux d'installer rapidement des exploitations rationnelles rêvent de s'adresser à de petits exploitants plutôt qu'à des paysans sans terres en demandant aux premiers de céder à l'Etat leur patrimoine ancestral contre le bénéfice d'être attributaires de l'Etat. Mais on ne peut exclure l'idée que se feront de tels attributaires de « lâcher la proie pour l'ombre ». L'expérience prouve que dans le secteur traditionnel la mise en valeur baisse avec l'augmentation du domaine en surface et passé un certain seuil de revenu net. Pour nous, l'attributaire stable est celui qui, abandonnant l'ensemble de ses activités antérieures, trouve avantage à devenir attributaire. Ce ne peut être, dans la plupart des cas, ni des petits propriétaires, ni des ouvriers agricoles permanents.

Pour tenir compte de l'exigence de justice et couper court à toutes difficultés ultérieures, on favorisera les chefs de foyers ayant une famille nombreuse.

En définitive, les Offices de mise en valeur préparent la liste des critères, rangés par ordre de préférence successif, pour être arrêtée par le gouvernement. L'application de la liste de critères est à la diligence de l'autorité locale.

Outre la nationalité, la majorité juridique, la capacité et l'honorabilité, les critères à retenir pourraient être présentés ainsi :

a) premier critère : anciens exploitants permanents sur le domaine :

a) 1. — anciens khammès ou ouvriers agricoles permanents.

a) 2. — anciens tenanciers,

seront choisis d'abord :

— ceux qui n'ont pas de terre ;

— et parmi ceux-ci, en commençant par ceux qui sont le plus chargés de famille ;

b) deuxième critère : cultivateurs résidant à proximité immédiate du domaine :

seront choisis d'abord :

— seulement ceux qui n'ont pas de terre (ou ont moins de 3 ha) et qui font profession d'agriculteur ;

— parmi ceux-ci, commencer la liste par les cultivateurs les plus chargés de famille.

c) etc...

33. Les offices doivent pouvoir refuser ou se débarrasser des candidatures qui ne répondent pas aux critères.

Quel que soit le soin mis par l'autorité de contrôle à l'établissement des listes, il peut se faire que certaines candidatures y soient portées indûment. Les offices doivent en faire porter la responsabilité à l'autorité locale et l'avertir de son droit de refus et d'expulsion des candidatures qui s'avèreraient ne pas répondre aux critères de choix.

4. LA DIMENSION DES LOTS

La dimension des lots doit être telle, qu'à système technique et système de culture donnés, la culture indirecte ne soit pas avantageuse pour l'exploitant. La préoccupation principale du lotisseur est d'écartier radicalement le faire-valoir indirect.

L'exploitant — qu'il soit individuel ou collectif — disposant d'une force de travail constituant une unité sociale de production, pour un système technique donné (jouja, tracteur) et pour un système de culture donné (céréale, arboriculture, maraîchage), est en mesure de cultiver une parcelle de terre bien définie.

On dira *par exemple*, qu'un chef de foyer disposant de ses seuls bras, pourra cultiver en bour des céréales avec une jouja sur une surface maximum de 8 ha. L'unité de travail (U.T.) sera dans ces conditions de 8 hectares.

Si l'on distribue plus de 8 ha à ce cultivateur, il devra engager de la main-d'œuvre. Dans un système socio-économique traditionnel où la trésorerie manque, (et si cette trésorerie ne peut lui être assurée

par ailleurs à bas prix), il ne fera pas appel à des salariés mais à des associés. En général aujourd'hui, il donnera une partie de la terre à bail. La culture indirecte va s'installer donc sur une partie du lot avec son cortège de conséquences anti-économiques : instabilité de l'exploitation, absence d'investissement.

Il y a donc une superficie maximum qu'il est dangereux de dépasser pour la mise en valeur future.

Dans la suite du raisonnement nous nous plaçons dans le cas d'un système technique et d'un système de culture donnés fixés antérieurement. Par exemple, dans un périmètre, il est entendu que l'Etat assure les gros labours, parfois même les façons culturales légères, au moyen du matériel dont il dispose et que l'exploitant termine à la jouja et qu'il récolte lui-même. En outre le système de culture est défini par l'assolement recommandé.

D'autre part, si la superficie du lot est convenable au départ, il se peut que l'intensification du travail soit telle que l'unité de travail primitive ne vienne plus à bout de la mise en culture. Par exemple, si un lot de 8 ha en bour peut être cultivé par un cultivateur, si les améliorations foncières et l'irrigation pérenne se produisent, si l'arboriculture et le maraîchage occupent une part importante de la parcelle, il est bien certain que le cultivateur devra faire appel à de la main-d'œuvre extérieure. Si cette main-d'œuvre extérieure est occasionnelle, elle est salariée et ceci ne gêne en rien la mise en valeur ; au contraire si elle est permanente, très souvent il y a association entre l'exploitant et le travailleur, le faire-valoir est alors indirect.

On en revient à penser que les lots devront être proportionnés en définitive aux capacités de travail de l'attributaire au regard d'une surface presque totalement mise en valeur (en théorie). En d'autres termes, on ne doit pas distribuer 8 ha de terre bour si cette parcelle doit être ultérieurement irriguée et cultivée intensément, mais plutôt 2 ha.

A ce moment de la réflexion, on bute sur une deuxième limite, celle des *besoins des attributaires*. Il est bien évident qu'un ménage de cultivateur valide ne peut vivre de la culture traditionnelle de 2 ha en bour. Il y a un seuil minimum. En effet, si l'on attribuait 2 ha en bour à un fellah, il serait contraint par ses besoins pendant les premières années, d'aller chercher ailleurs une activité complémentaire. La mise en valeur du lot en souffrirait. Sans doute les besoins des différentes catégories d'agriculteurs ne sont pas les mêmes : un khammès ou un petit preneur de terre à bail supportent des privations bien plus

grandes que les petits propriétaires, avant de chercher ailleurs une activité complémentaire. Mais il y a une limite inférieure à ces privations : conditions d'équilibre du milieu socio-économique, besoins, physiologie. En dessous de ce seuil, le travail n'est plus assuré. Il faut donc, à système technique et cultural donné, évaluer la superficie qui permet à une unité de consommation UC de vivre, compte tenu de l'intensification actuelle (bour, irrigation saisonnière, irrigué pérenne, plantation, cultures industrielles, etc...).

Si la différence entre la mise en valeur souhaitée et la mise en valeur actuelle est grande, la solution du problème est insoluble. L'Etat devra alors équiper l'exploitation avant la distribution.

Si au contraire, la différence de mise en valeur est moyenne ou faible (transformation du système de culture par exemple), il est possible de trouver une surface du lotissement entre un plancher nécessaire à la consommation du nombre d'U.C. et un plafond assurant le juste emploi du nombre U.T.

Ces considérations sont théoriques !

D'abord, parce qu'au cours de la mise en valeur (qui peut s'étaler sur plus de dix ans), le groupe producteurs augmente en bouches et en bras, c'est-à-dire en U.C. et en U.T. ; ensuite, parce que les besoins des producteurs évoluent, se diversifient, font de plus en plus appel au marché, à l'économie d'échange.

Pourtant ces arguments n'interdisent pas la recherche d'une solution à partir de l'observation concrète. Parmi la multitude d'exploitations, il est possible de déceler sans faire des comptes d'exploitation détaillés ni des études très poussées, les types d'exploitation qui assurent la reproduction du capital y compris la satisfaction des besoins de la famille exploitante, et les types d'exploitation où la force de travail est pleinement employée sans faire-valoir indirect.

Si la terre à distribuer se trouve dans les conditions de mise en culture de ces exploitations, il est alors aisé pour un nombre donné d'UC et d'UT groupées dans une famille ou dans un groupe de collectif, de calculer la superficie d'un lot. Si les erreurs sont petites, les ajustements se font d'eux-mêmes, par le moyen de la trésorerie seulement et non du faire-valoir indirect.

Par exemple, la terre qui va être distribuée, irriguée d'une manière pérenne, a été jusqu'ici mal cultivée et ne porte aucun arbre. Autour du lotissement, il existe de telles terres. On trouve une famille de six personnes représentant à peu près quatre unités de consom-

mation adultes (4 UC) qui vit en tout et pour tout sur une superficie de 1 1/2 ha irrigué, et d'un troupeau en vaine pâture. On dira qu'il faut environ 40 ares pour un UC de la catégorie en question.

Par exemple, l'ONI envisage d'amener les attributaires à constituer des exploitations très intensives selon un plan de culture et un assolement donné qui demandera 2 UT à l'hectare. C'est-à-dire qu'il faut envisager à terme 1 UT pour 50 ares ; mais aujourd'hui, sous le système technique actuel, 1 UT vient à bout de 3 ha de terre irriguée, cultivée en céréales, sans faire appel à des associés, rarement à des salariés.

On devra donc distribuer par UT moins de 3 ha et par UC plus de 40 ares. *Et plus tard*, une meilleure utilisation des machines ou l'apparition d'UT nouvelles à l'intérieur de la famille (jeunes enfants, femmes, etc...) permettront de mettre en culture les 3 ha.

On ne peut passer sous silence l'éventualité d'offre d'emploi hors de l'agriculture qui peut bouleverser ce schéma, mais nous n'en tenons pas compte ici. (Tous les calculs qui précèdent peuvent être faits en qx — au lieu d'hectares — et, dans les périmètres du sud, il serait préférable de les faire en litres-sec.).

En conclusion : l'option choisie, celle d'une agriculture intensive, mais à faible intensité de capital qui correspond à l'exploitation familiale à reproduction simple, assure le plein emploi des facteurs de production.

Il faut prendre en considération une moyenne zonale (autour du lotissement) de la force de travail d'une famille (enquête socio-économique), et calculer la dimension des lots en proportion et de cette force de travail et du nombre d'unités de consommation moyenne des familles de candidats attributaires (enquête administrative).

On ajuste ainsi une donnée durable, la superficie, sur une donnée — elle aussi stable —, la force de travail d'une famille et l'on prend une précaution supplémentaire pour réduire (et non interdire) l'émiettement futur, l'importance de la consommation familiale.

En définitive on distribue à des familles relativement comparables en moyens et en besoins des lots équivalents.

5. LE CAHIER DES CHARGES

En lotissant, l'Etat a vocation de poursuivre des objectifs de développement de l'agriculture à long terme. En recevant un lot et

en le cultivant, l'attributaire poursuit également des objectifs : la satisfaction de ses besoins immédiats (alimentaires d'abord, puis vestimentaires, résidentiels, éducatifs, culturels, etc...) et l'accès à la dignité et à la liberté, lesquelles ne vont pas sans la première, (Etat civil, majorité juridique, citoyenneté...).

Ces deux séries d'objectifs, de l'Etat et de l'attributaire, ne sont pas contradictoires à terme. L'Etat lui aussi, en développant l'agriculture, projette d'assurer un mieux être à l'agriculteur. Mais on doit reconnaître que dans le court terme et particulièrement pour l'année agricole à venir, ces deux séries d'objectifs peuvent être en profonde contradiction. Et plus le cultivateur est démuné, plus cette opposition est forte. On comprendra aisément que si la récolte d'orge permet tout juste de faire vivre pendant l'année le cultivateur, celui-ci cherchera par tous les moyens à refuser la plantation d'arbres qui ne porteront fruits que dans sept ans et lui enlèveront tout de suite une surface utile.

On peut compliquer ce schéma simple à l'envi. L'économie d'échange n'est pas toujours une solution au dilemme posé ci-dessus. La transformation des spéculations agricoles dans une région entraîne une modification des prix dans cette même région. Le cultivateur livré entièrement aux commerçants situés au bout d'une file d'intermédiaires ne trouvera pas toujours son compte à produire des légumes et à acheter du blé.

Aussi, chaque modification d'un des termes de l'économie de l'exploitation agricole entraîne un déséquilibre qui ne peut être en général rétabli par une trésorerie trop rudimentaire. On devra tenir compte de ces éléments pour établir le cahier des charges. Il faudra tenir compte en outre d'une certaine rigidité des structures du marché, des structures d'exploitation, des comportements économiques...

Evidemment, il faut bousculer ces structures, plier ces cadres arriérés et rétrogrades, mais agir brutalement sans en avoir en fait les moyens, ridiculise l'action, vide les mots de sens, les idées de force, démobilise les responsables.

L'utilisation de la contrainte dénote la carence de l'analyse. Il suffit de relire les projets de lotissement datant de quelques années et de visiter aujourd'hui ces lotissements. Chaque fois qu'il y a eu endettement chronique des attributaires, cela est dû à des erreurs de pronostic de la part des techniciens, de leur avis même. Mais l'effacement des dettes qui habitue les attributaires aux subventions, n'entraîne pas la condamnation des méthodes et la rectification des erreurs.

Aussi, nous proposons ici une attitude expérimentale. Si grand que soit le désir d'un agronome de voir un assolement à sept termes, élégamment adapté à la vocation d'un sol, être appliqué par un futur attributaire, il est bien certain qu'il ne proposera pas cette formule à un paysan qui fait de l'orge sa culture de base, au moins dans les premières années.

A cela plusieurs raisons ! Ajoutons à celles auxquelles on pense déjà, les problèmes difficiles posés par le marché dans l'écoulement d'une production non consommée sur place ou dans l'utilisation d'un fourrage par exemple lorsque le bétail manque et que la caisse de crédit agricole se refuse à prêter pour acheter une paire de bovins. Finissons par les besoins propres de l'exploitation : besoin d'orge par exemple sur des terres qui ne sont pas totalement cultivées par le tracteur.

On admettra au départ que dans la plupart des cas, les meilleures exploitations actuelles d'une zone agricole dans une catégorie définie présentent l'équilibre économique le plus satisfaisant entre les facteurs de production, la technicité, le marché et les besoins. Penser le contraire c'est admettre l'arriération mentale des meilleurs des paysans ou une paresse congénitale : ceci n'est plus de mise aujourd'hui.

Si donc ces meilleures exploitations ne sont pas conformes à l'idéal de mise en valeur que se fixe le lotisseur, c'est que celui-ci envisage implicitement un tel idéal dans un autre contexte, c'est-à-dire dans le cas où l'un ou plusieurs de ces facteurs a varié : par exemple le marché, les besoins, la technicité, l'équipement de l'exploitation, les idées...

On peut penser qu'en agissant sur un de ces facteurs, l'exploitation se déplacera vers l'équilibre nouveau vers lequel on veut tendre. On peut ainsi envisager de modifier le marché, de susciter des besoins d'instruire, de mécaniser l'exploitation, etc... plutôt que de rendre obligatoire un modèle d'exploitation dont on ne sait pas au fond s'il est viable.

Voici une formule à titre d'exemple :

Dans le Tadla, les exploitations du type traditionnel dans la tranche 5 à 15 ha semi-irrigué répartissent leurs surfaces cultivées comme suit en moyenne :

— Orge	50
— Blé dur	30
— Blé tendre	10
— Coton	6
— Arbres	2
— Autres	2
	<hr/>
Total	100

Agronomes, pédologues et économistes qui ont recherché conjointement une meilleure répartition des spéculations proposent par exemple la formule suivante :

— Blé dur	18
— Blé tendre	18
— Coton	18
— Orge	10
— Arbres	10
— Fourrage	18
— Autres	8
	<hr/>
Total	100

Si l'on compare les deux formules, on constate :

- réduction considérable de l'orge, du blé dur ;
- augmentation faible du blé tendre ;
- augmentation forte du coton ;
- augmentation très forte du fourrage.

On se doute que la transformation d'une formule dans l'autre ne se fera pas avant quelques années, d'autre part les effets de cette transformation sur le marché et sur l'économie de la catégorie d'exploitation dont il est question sont mal connus. Que faire dans ces conditions, puisque la solution de la contrainte est rejetée ?

Il semble que l'on ne puisse agir que sur les spéculations à

développer : au moyen du contrat-coton d'une part, et en créant un marché du fourrage ou un besoin de fourrage, d'autre part. Marché du fourrage ensilé, prêt bétail, coopérative laitière, achat du lait, vulgarisation de l'économie laitière, primes à la culture du fourrage, contrat arbres fruitiers avec crédits.

En agissant sur deux soles, la répartition des cultures sur les autres soles va varier. Il sera très utile d'observer comment elle varie.

Informations décisives pour l'action à venir !

Une certaine rigidité marquera la constance d'un besoin ou la rentabilité, au niveau de la catégorie d'exploitation visée, de telle ou telle spéculation. Un développement de la mécanisation pourra réduire la superficie cultivée en orge, etc...

En conclusion : Les objectifs de l'Etat et des attributaires sont contradictoires dans le court terme. Mais l'Etat peut obtenir du bénéficiaire lorsque les besoins alimentaires et ceux de consommation immédiate sont satisfaits, qu'il cultive une partie de son exploitation comme le lui propose l'Etat.

Pour cela, le lotisseur passe avec l'attributaire des contrats de culture dans lesquels la commercialisation des produits est assurée à un prix donné.

L'ensemble des terres cultivées sous contrat ne devra pas dépasser pendant les premières années, une superficie telle que l'attributaire serait contraint de faire appel au marché local pour sa consommation en céréales. *Par exemp^lc.* pendant les trois premières années, deux soles sur cinq seulement seront sous contrat.

D'autres obligations du cahier des charges, comme l'installation à demeure, la clôture, le nivellement, le défrichement, etc... devront être proportionnées aux moyens des attributaires, et faire l'objet de contrats de droit commun strictement appliqués.

6. L'EQUIPEMENT PREALABLE

Le lotissement des terres incapables de produire dès les premières années ne présente aucun intérêt. De même, faire supporter à des attributaires de lourdes dépenses d'équipement dès le départ est évidemment absurde. Il paraît nécessaire donc de procéder à des études préalables pour s'assurer de la valeur minimum des lotissements.

On a dit plus haut que les attributaires devraient avoir pour

tâche de finir la mise en valeur, mais qu'il devenait difficile d'organiser un lotissement en faisant exécuter un bond de mise en valeur trop important ; car alors ils seraient nécessairement salariés pendant une longue période et la distribution ultérieure entraînerait pour eux une baisse de revenus.

Aussi cet équipement doit-il être réalisé par l'Etat. L'exploitation doit être lotie « en état de marche ». Cependant, avant le lotissement, l'Etat peut faire un large appel à la main-d'œuvre locale pour équiper le lotissement. Cette main-d'œuvre peut être recrutée parmi les futurs attributaires, ceux-ci participant à la préparation de leurs propres terres.

Dans cette opération, les futurs attributaires sont des salariés. On prendra soin, s'ils doivent être effectivement lotis plus tard, que leur consommation durant la phase de salariat ne soit pas, en valeur, plus élevée que les revenus qu'ils peuvent attendre des premières années agricoles. Ceci peut être obtenu soit par la réduction des revenus du salariat (nombre de jours plus réduit), soit par la constitution d'une épargne (compte courant du futur attribuaire), début d'achat du lot, achat de matériel...

7. LA DISTRIBUTION PROPREMENT DITE

La distribution de la terre est une affaire grave. Aussi il est d'usage de procéder à la distribution de la terre au cours d'une cérémonie présidée par les plus hautes instances du pays. Au cours de cette cérémonie, les bénéficiaires reçoivent un document qui est censé représenter symboliquement la terre.

Ce geste de remise d'un document est un acte unilatéral de don. Les discours qui viennent par la suite — ou précédemment — rappeler la contrepartie du don ne sont pas aussi chargés symboliquement. La donation l'emporte sur les conditions de celle-ci.

Par ailleurs, l'information est défectueuse. Souvent les attributaires croient recevoir un titre foncier, une terre en toute propriété. Sans doute l'administration ne tarde pas à les convaincre du contraire, mais au-delà des désillusions, il subsiste dans l'esprit du bénéficiaire un doute sur la liaison qui peut exister entre les hautes instances et les agents de l'Etat, chargés d'appliquer localement leurs ordres. Les attributaires ne manquent pas de rappeler que la terre a été donnée, qu'on ne saurait la reprendre ; quelles que soient les petites difficultés momentanées survenues dans la mise en valeur : ceci n'a pas l'importance de cela.

Pour la remise de la terre, il y a eu un geste auguste. Pour les vicissitudes de la mise en valeur, des propos et quelques lignes de texte dont on saisit mal au fond la signification et surtout la raison d'être.

Aussi proposons-nous une autre formule. Une cérémonie est nécessaire : elle donne à l'événement la gravité convenable. La présence des plus hautes instances du pays garantit l'intérêt porté à la chose. Mais au lieu de remettre au bénéficiaire un document, mieux serait de faire signer celui-ci par les deux contractants — le CMV et l'attributaire — en présence de l'autorité centrale, chacun des signataires emportant un exemplaire du contrat.

Le symbolique de la signature apparaîtra à tous. Il s'agit d'un engagement réciproque entre l'Etat et l'attributaire, l'un y gagne la mise en valeur des terres, l'autre l'accès au mieux-être, et peut-être à la propriété ; l'Etat s'engage à aider l'attributaire et à lui céder la terre, celui-ci s'engage à mettre en valeur.

8. DE LA SUBSISTANCE A LA PROPRIETE (OU A LA JOUISSANCE PERPETUELLE)

S'adressant à des cultivateurs traditionnels, on constate que l'Etat répugne à perdre la disposition de ses terres craignant de voir celles-ci entrer rapidement dans le cycle de la concentration et de la rente foncière, certitude de mauvaise mise en valeur. Un tel souci prévaut lors de la distribution et pendant tout le temps de la promotion de l'attributaire traditionnel au cultivateur moderne. Au-delà de cette phase, c'est-à-dire à partir du moment où l'attributaire est devenu un agriculteur avisé tirant le meilleur parti de la vocation du sol, du marché et de sa nouvelle technicité, les préventions de l'Etat contre l'appropriation tombent. Maintenir l'attributaire dans une situation précaire, dit-on alors, c'est condamner une intensification plus grande.

On risque de voir alors l'attributaire exploiter le lot pour investir en dehors de lui, dans d'autres spéculations ou d'autres domaines.

Ainsi le Protectorat a pratiqué avec la colonisation officielle !

Une transition est habilement préparée, faisant espérer au nouvel attributaire un accès à la propriété pleine du lot. (Il est évident que dans le cas de terres inaliénables, et tant que la législation sur ce point n'a pas été modifiée, il ne peut y avoir accès à la propriété, mais au maximum accès à la jouissance perpétuelle. Ce qui est dit ici doit être pour ce cas, révisé en conséquence).

Pour transformer l'attributaire démuni en exploitant avisé, il est envisagé de lui faire traverser trois phases progressives.

Une phase probatoire de subsistance pendant laquelle (quelques campagnes agricoles) l'attributaire ne peut se nourrir avec les seules productions de son lot. Durant cette phase, l'Etat fait des avances de consommation, paie des salaires pour faire les équipements internes indispensables.

Une phase de constitution de l'exploitation pendant laquelle l'attributaire réunit autour de lui les facteurs de production qui lui manquent (attelage, charrue, étable), complète les améliorations foncières de base, entreprend une mise en valeur minimum de son lot (plantations par exemple). En général, l'attributaire ne peut supporter ces investissements sans un crédit à moyen ou long terme de l'Etat.

A partir d'un certain nombre d'années (5 à 7 ans par exemple), qui amènent l'exploitation à un stade moyen de production, arboriculture en particulier, l'attributaire est en situation de rembourser les avances faites par l'Etat. Ces remboursements peuvent être faits par des livraisons de récolte à prix connus d'avance (contrat de vente) ou en espèces.

Enfin la phase d'accès à la propriété commence lorsque les crédits à moyen et long terme sont remboursés régulièrement et que la mise en valeur minimum pour le lot a été réalisée. L'attributaire se libère des sommes dues comme il le désire sans pouvoir cependant hypothéquer le lot.

Lorsque la terre a été entièrement achetée, il est remis un titre foncier au nouveau propriétaire qui peut en user à son gré.

Au cours de chacune de ces phases, l'Etat et l'attributaire sont liés par contrat. Des clauses d'expulsion de l'attributaire en cas de non application du contrat, des réductions de dettes sont envisagées. Lorsqu'il y a défaillance de l'Etat, l'attributaire doit obtenir dignement justice sur ce point.

9. LOT INDIVIDUEL OU COOPERATIVE ?

Ce grave sujet de controverse est abordé dans plusieurs rapports et articles déjà parus.

On se contentera de rappeler ici que dans la plupart des cas, l'attribution se fera en lot individuel, y compris pour les terres collectives. Il semble que les seuls domaines qui paraissent pouvoir

être distribués sous forme de coopératives sont les fermes modernes et les azibs latifundiaires en khammessat.

Il faut s'assurer pour les fermes que les revenus des coopérateurs soient au moins aussi élevés que ceux dont ils disposaient comme ouvriers. Les coopérateurs formeraient dans ces fermes un comité d'autogestion, assistés d'un comptable et d'un moniteur de culture. Un strict règlement de la répartition des revenus bruts doit être préalablement contresigné par les coopérateurs avant la distribution et accepté par l'administration.

Dans le cas des az'bs latifundiaires, les mêmes précautions signalées ci-dessus doivent être prises. En outre, on évitera d'introduire dans le groupe des individus qui lui sont étrangers.

10. L'APPLICATION DES CONTRATS ET LA RECUPERATION DES DETTES

Toute cette belle construction ne vaut que si les contrats sont strictement appliqués. Dans cette affaire, le formalisme ne suffit pas. Les rapports sociaux entre l'Etat et les attributaires doivent suivre rigoureusement l'esprit des contrats.

Les clauses de défaillance réciproque et de sanctions seront étudiées d'une manière minutieuse. Les sanctions doivent être progressives, proportionnées à la gravité des défaillances, jamais anti-économiques. Par exemple, ne pas prévoir de suspendre l'irrigation en cas de non-paiement d'une dette : souvent c'est avec la récolte à venir ou pendante que l'on compte rembourser une dette. L'expulsion doit être une sanction prévue, mais pas la seule, sinon elle ne peut être utilisée et perd son pouvoir.

Les premières sanctions dans l'ordre de la gravité sont la suppression des primes, ou des ristournes ou abattement de dettes, dont l'attributaire aurait pu bénéficier. Ensuite viennent les suppressions de crédits pour investissement non productif (habitat), les amendes, les obligations d'investissement en travail dans le lot même. Enfin, l'expulsion.

Pour que la sanction finale garde son importance, il faut que le montant des dettes soit toujours très largement inférieur à la valeur d'hypothèque théorique du lot, sinon on verrait les crédits être utilisés à la constitution d'une autre exploitation, hors du lotissement.

Enfin, l'expulsion doit être socio-politiquement possible. Cela n'est vrai que dans le cas où l'administration gérant le lotissement n'a

pas participé à la désignation des attributaires et peut passer outre aux pressions de l'autorité qui a choisi les bénéficiaires. Ceci est capital : si l'expulsion n'est pas possible, la mise en valeur est condamnée. Au bout de la première ou de la deuxième campagne agricole, quelques exemples justement choisis doivent faire la preuve de la réalité d'une sanction radicale.

11. CONCLUSION

Le lotissement de terres réalisé comme il est signalé dans cet article ne résoud évidemment qu'une partie des problèmes posés par la trop inégale distribution de la propriété de la terre et des autres moyens de production.

Aussi ce type de lotissement doit être envisagé surtout comme un meilleur moyen de mettre en valeur la terre appartenant à l'Etat et non un procédé de réforme ayant des objectifs sociaux. S'abuser sur le sens réel de l'allotissement c'est aller au devant de graves déconvenues et l'usage excessif d'autres mots pour désigner cette opération risque de faire naître ensuite le ressentiment des bénéficiaires et de ceux qui ne le sont pas.

PAUL PASCON

Octobre 1963 - Bulletin n° 6 de
l'Office National des Irrigations,
Les hommes, la terre et l'eau