

Le foncier rural et les projets d'énergies renouvelables

Khadija ANOUAR

Professeure de droit

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Fès
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Résumé :

Dans cet article, il est analysé les implications foncières de la mise en place d'installations pour la production d'énergie renouvelable au Maroc.

Ces installations nécessitent d'assurer leur sécurité foncière en amont, mais aussi d'assurer l'implication effective des populations locales dans ces projets et de définir des mesures de protection des terres agricoles. La protection des terres agricoles doit donc en permanence être une composante majeure d'arbitrage dans les procédures administratives relatives à la réalisation des projets.

Mots-clés : Terres, rurales, énergies renouvelables.

Introduction

Le Maroc dépend fortement des importations (95%) et des combustibles fossiles (80%) pour ses besoins énergétiques¹.

Les pics de pollution de plus en plus fréquents rappellent aux marocains vivants en milieu urbain que nous sommes confrontés à une urgence environnementale.

Cette réflexion, essentielle, ne doit néanmoins pas occulter un fait important : le développement des énergies renouvelables au Maroc, élément décisif pour répondre au défi climatique, se fera principalement en milieu rural, où l'espace nécessaire est disponible.

¹- Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, loi n° 16-09 relative à l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, juin 2010, Maroc.

Le Maroc place les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique au centre de la priorité nationale, qui est de réduire la dépendance énergétique du pays tout en ouvrant la voie à l'exportation de l'électricité verte.

La stratégie énergétique marocaine vise à atteindre une capacité électrique installée de 42% de sources renouvelables à l'horizon 2020, dont 14% via l'énergie éolienne, 14% via l'énergie hydroélectrique et 14% via l'énergie solaire. La capacité installée devrait atteindre 52% à l'horizon 2030.

Plus particulièrement, la stratégie énergétique a fixé un objectif d'économies d'énergie de 12% à l'horizon 2020 et 15% à l'horizon 2030².

Pour y parvenir, le Maroc va devoir réinventer son modèle et entamer une transition vers un système durable, affranchi de la dépendance aux énergies fossiles.

Cela suppose une multiplication rapide du nombre d'éoliennes, de centrales photovoltaïques, etc. sur le territoire.

Le Maroc étant composé de plusieurs surfaces agricoles, les projets de production d'énergie renouvelable devront, dans la majorité des cas, composer avec les agriculteurs. Mais à quel point le Maroc pourrait-il concilier le foncier et les projets d'énergies renouvelables.

Le propos n'est pas de transformer l'agriculteur marocain en énergéticien. Il s'agit de montrer comment l'agriculteur peut être un grand gagnant de la transition énergétique tout en préservant et en valorisant son activité agricole.

Par exemple, un éleveur de brebis peut installer son troupeau sous un parc photovoltaïque au sol afin de combiner production alimentaire et production électrique.

I- Le cadre juridique de l'urbanisme et énergies renouvelables

Les énergies renouvelables représentent une opportunité économique pour les agriculteurs. Néanmoins, le développement des énergies renouvelables, les aides dont peuvent bénéficier le secteur, la rentabilité acquise grâce aux recherches, témoignent

²- Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement.

d'une dynamique plus large. La lutte contre le changement climatique s'affirme partout dans le monde comme un objectif prioritaire³.

A- Encadrement des énergies renouvelables

Il est nécessaire de réfléchir à la satisfaction des besoins énergétiques des populations les plus pauvres. Celles-ci doivent se voir améliorer l'accès aux sources d'énergie moins coûteuses et plus propre⁴.

Malgré l'intérêt croissant des investisseurs privés/publics pour la manne énergétique au Maroc, cet intérêt reste mitigé en raison du constat récurrent d'un climat des affaires peu propice.

Dès le Maroc arrive à saisir cette opportunité. Mais, des solutions peuvent être recherchées dans la conception même des politiques d'aménagement du territoire et de développement durable.

La grande disponibilité des sources d'énergies renouvelables, leur expansion rapide grâce aux technologies de l'information et des communications et le besoin considérable d'accès adéquat aux services énergétiques modernes (beaucoup de marocains n'y ont pas accès) révèlent l'énorme potentiel des affaires dans le secteur au Maroc.

Néanmoins, des risques le plus souvent évoqués sont l'instabilité législative, ainsi de faiblesses relatives au cadre de régulation du secteur de l'électricité, aux dispositifs réglementaires d'achat-vente d'électricité, aux institutions judiciaires et administratives, aux garanties financières diverses, aux garanties d'exécution des contrats, aux mesures d'exonération fiscale, etc.

Toutefois, pour faire face à ces risques il est nécessaire de concevoir que dans le cadre d'une politique globale adéquate et efficace d'aménagement du territoire et de développement durable.

³- D. BENJAMIN, *Atlas des énergies pour un monde vivable*, éd., Syros, 1994, France, p. 54.

⁴- B. BURGEMEIER, *Economie du Développement Durable*, 2^{ème} éd., De Boeck, 2007, Paris, p. 39.

Celle-ci devrait avoir pour vocation essentielle de protéger et de mettre en valeur les territoires de façon durable, tout en conciliant des objectifs économiques et d'intérêt général, notamment en ce qui concerne la sécurité foncière et la protection des terres agricoles qui peuvent être ignorées.

B- Assurer en amont la sécurité foncière

Dans les phases de mise en place des installations des énergies renouvelables, la question foncière est centrale aux négociations. En effet, l'occupation à long terme des terrains par voie d'acquisition ou de location est un enjeu important dans ces projets d'envergure nécessitant d'importants investissements⁵.

Il conviendrait alors d'avoir une bonne gestion des risques fonciers qui sont multiples et à l'égard desquels le Maroc doit jouer un rôle important.

Il en est par exemple ainsi des risques de contestation des procédures d'expropriation en vue de la réalisation des installations d'énergie renouvelable.

Malgré l'utilité publique de ces installations, il convient d'éviter les risques d'éventuelles contestations, notamment en faisant en sorte que la procédure d'expropriation ne soit vécue comme une injustice par les populations locales (absence de concertation)⁶.

De plus, il est à noter qu'il est judicieux qu'il y ait une implication effective des populations locales dans les projets d'énergie renouvelable afin d'assurer une justice sociale.

Une telle implication est à même de favoriser un sentiment d'intérêt collectif dans la réalisation des infrastructures énergétiques.

Aussi, un travail pédagogique en faveur à la fois aux autorités publiques locales et aux populations devrait accompagner le développement efficace de ces projets.

⁵- M. DEBBARH, *L'énergie : développement énergétique au Maroc depuis 1955, perspectives 2025*, 2004, Maroc, p. 45.

⁶- C. NGO, *L'énergie: Ressources, technologies et environnement*, 3^{ème} édition, DUNOD, 2008, Paris, p. 34.

Par ailleurs, il est important de s'assurer que les terrains acquis auprès des personnes privées sont exempts de tous litiges fonciers qui sont importants au Maroc. Toutefois, le recours aux TIC pourrait être une opportunité à explorer pour la maîtrise de ce genre de risque.

Il est opportun de faire appel à la technologie de la Blockchain (une base de données sécurisée et distribuée) qui favoriserait notamment la transparence, la traçabilité et la sécurisation des transactions, peut permettre au Maroc de cristalliser les transactions foncières⁷.

Ainsi, mettre en œuvre cette technologie est intéressante pour répondre à de tels enjeux fonciers, notamment en zone rurale (certaines zones rurales marocaines ne sont pas répertoriées).

La réussite d'une telle solution suppose néanmoins au préalable une «purge» rapide (via des réformes) des nombreux litiges encore en cours⁸.

Cela devrait se faire en concertation avec les autorités coutumières, d'autant plus que les régimes juridiques fonciers et domaniaux au Maroc allient souvent droit coutumier et droit moderne.

Cependant, la garantie de la sécurité foncière au profit des projets d'investissement en énergie renouvelable devrait nécessairement être conciliée avec d'autres objectifs d'intérêt général, tels que la protection des terres agricoles.

II-Le foncier rural face au défi des projets d'énergies renouvelables

Au niveau de la préservation de l'environnement, nous croyons que les énergies renouvelables peuvent être considérées comme un modèle en la matière.

A- Vers une protection des terres agricoles et paysage

Le défi de l'alimentation est encore prégnant au Maroc.

⁷- C. NGO, *L'énergie: Ressources, technologies et environnement*, 3^{ème} éd., Dunod, 2008, Paris, p. 33.

⁸- C. RONNEAU, *Energie, Pollution de l'air et Développement Durable*, Presses Universitaires de Louvain, 2004, France, p. 85.

Dès lors, les politiques d'aménagement du territoire ne doivent pas être au second plan les questions alimentaires stratégiques, malgré l'importance évidente des besoins des populations en énergie renouvelable.

La protection des terres agricoles devrait donc être une composante majeure d'arbitrage dans les procédures administratives (permis, étude d'impact environnemental et social, enquête publique,...) relatives à la réalisation des projets d'énergie renouvelable.

Les mesures de protection envisagées devraient également prendre en compte le risque de voir les populations rurales brader leurs terres, face aux propositions financières alléchantes d'investisseurs.

En cela, le Maroc a pleinement un rôle régulateur à jouer afin de garantir une utilisation durable et intégrée des sols⁹.

Le développement des installations d'énergie renouvelable au Maroc ne devrait alors pas être envisagé uniquement sous l'angle des retombées financières que cela pourrait représenter pour les investisseurs.

Ces projets devraient également prendre en compte les préoccupations environnementales relatives à la pression exercée sur les terres agricoles.

Enfin, plus qu'un risque d'ordre financier, privilégier l'occupation des sols pour des projets d'énergie renouvelable au détriment de la protection des terres agricoles peut être une menace pour la sécurité alimentaire nationale mais aussi de l'environnement et le paysage.

B- Garantir une intégration cohérente des énergies renouvelables dans le milieu agricole

L'autonomie énergétique ne doit pas se faire au dépend de l'autonomie alimentaire et la protection de l'environnement et du paysage nationale.

⁹- J. VERNIER, *Les Energies Renouvelables*, éd., PUF, 2009, France, p. 78.

S'appuyer sur des méthodes agricoles peu respectueuses de l'environnement dans le but de produire de l'énergie "verte" est un non-sens par rapport aux exigences de la lutte contre le réchauffement climatique, objectif initial du développement des énergies renouvelables.

A ce sujet, les énergies renouvelables peuvent servir de support à la transmission de la problématique climatique au sein du monde agricole.

Si la logique financière prime, un projet d'énergie renouvelable doit néanmoins veiller à porter un message écologique.

Ces énergies peuvent améliorer la situation économique et la qualité de vie de la population, créer des emplois locaux et contribuer à alléger la charge sur l'environnement.

Il est à noter que la législation marocaine devrait prévoir une loi spécifique relative à l'énergie et urbanisme en faveur de mesures d'urbanisme favorables au développement des projets d'énergies renouvelables.

Elle devrait mobiliser notamment le droit de l'urbanisme en faveur du développement des projets énergies renouvelables en milieu urbain mais notamment rural.

Plusieurs dispositions de la loi devraient modifier le code de l'urbanisme, dans le but de faciliter l'implantation de projets énergies renouvelables.

Cette loi devrait prévoir la création d'un nouvel article réécrivant et précisant le contenu des dispositions juridiques du code de l'urbanisme par l'obligation de prévoir des dispositifs d'énergies renouvelables pour certaines constructions de surfaces importantes.

Ce nouvel article reprendrait une obligation pour certaines constructions et installations d'intégrer un procédé de production d'énergies renouvelables.

Il y a lieu également de signaler qu'il devrait appartenir à la collectivité territoriale à l'initiative de l'aménagement de définir les objectifs à atteindre sur la zone en matière d'énergie, en cohérence avec les objectifs du territoire.

Les postes de consommation les plus stratégiques tels que le volume d'énergie consommée, la possibilité de substitution d'une énergie non renouvelable par une

énergie renouvelable, ou l'amélioration de la mixité et du foisonnement, doivent être considérés avec beaucoup d'attention¹⁰.

Les types et systèmes d'énergies renouvelables et de récupération mobilisables à l'échelle de l'aménagement doivent être listés au sein de l'étude.

Conclusion :

L'agriculteur est incontournable au Maroc quand on parle de transition énergétique, au-delà du fait que l'agriculture consomme beaucoup d'énergie.

Que ce soit pour l'éolien, ou le photovoltaïque, on a besoin des agriculteurs. Et je ne parle pas de la méthanisation.

C'est un vrai travail de fond qu'il faut faire pour sensibiliser les agriculteurs marocains afin qu'ils deviennent acteurs de cette transition.

Bibliographie :

- **Ouvrages :**

- D. BENJAMIN, *Atlas des énergies pour un monde vivable*, éd., Syros, 1994, France.
- B. BURGEMMEIER, *Economie du Développement Durable*, 2^{ème} éd., De Boeck, 2007, Paris.
- M. DEBBARH, *L'énergie : développement énergétique au Maroc depuis 1955, perspectives 2025*, 2004, Maroc.
- C. NGO, *L'énergie: Ressources, technologies et environnement*, 3^{ème} édition, DUNOD, 2008, Paris.
- C. RONNEAU, *Energie, Pollution de l'air et Développement Durable*, Presses universitaires de Louvain, 2004, France.
- J. VERNIER, *Les Energies Renouvelables*, éd., PUF, 2009, France.

¹⁰- C. NGO, op. cit., p. 42.

- **Rapports :**

- Ministère de l’Energie, des Mines, de l’Eau et de l’Environnement, Loi n° 16-09 relative à l’Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l’efficacité énergétique, Juin 2010, Maroc.

- Office National de l’Electricité (ONE), Royaume du Maroc, Rapports 2009 et 2013.

- UNESCO, Les Energies Renouvelables au Maroc : le débat est lancé, 2007.