

Le foncier urbain au Maroc :

Dysfonctionnements juridico-institutionnels et mesures d'atténuation

Pr. Abdelwahed El Idrissi, L'Institut National
d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU),
Rabat, Maroc

a.elidrissi@inau.ac.ma

Pr. Ahmed Maliki, Université Hassan Premier,
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
de Settlat, Maroc

maliki04@yahoo.fr

Résumé :

Le foncier est un facteur déterminant en matière de façonnement des villes. Sa gestion ne débouche guère sur un assentiment global. Elle ne peut être l'expression d'un optimum socio-économique partagé par tous les acteurs, au vu de leurs intérêts divers et divergents.

Les dysfonctionnements juridiques et institutionnels liés à la question foncière au Maroc sont multiples. Sur le plan juridique, la règle de droit relève généralement de l'héritage colonial ayant un caractère palliatif. Elle est loin de répondre aux problématiques foncières complexes et mouvantes.

Sur le plan institutionnel, les dysfonctionnements implique une incohérence de l'action publique. L'éclatement du système d'acteurs entraîne des actions peu concordantes et peu concluantes. L'inertie de l'action de l'Etat face aux défis urbains est manifeste. Cela implique la déficience de la gouvernance du sol urbain marquée par le manque d'une politique foncière perspicace et la prééminence des politiques de secteurs.

Des réajustements et réformes s'imposent pour amorcer un renouveau en matière de l'action publique sur le foncier urbain. Cette réflexion note des éléments d'espoir découlant de certains textes juridiques ayant trait notamment à la gestion des terres collectives, au régime du foncier des collectivités territoriales et à l'investissement.

Le renouveau requis en matière de gouvernance du foncier urbain doit être situé dans un cadre systémique. A cet égard, il faut repenser l'administration du cadastre, réguler le système de gestion foncière et prendre en considération des recommandations récurrentes axées sur un redéploiement institutionnel, la réorganisation des rôles d'acteurs et le recours à un ensemble d'outils, de mécanismes et de mesures d'ordre technique, juridiques, économique et opérationnel.

Mots clés : Foncier, urbanisme, politique publique, acteurs publics, dysfonctionnements, réformes.

Abstract :

Land is a decisive factor in the organization of urban land. Its management is not subject to global agreement. It cannot be the expression of a socio-economic optimum shared by all actors, given their diverse and divergent interests.

The legal and institutional dysfunctions linked to the land question in Morocco are multiple. At the legal level, the rule of law is generally a colonial legacy of a palliative nature. It does not respond to complex and changing land issues.

At the institutional level, the dysfunctions imply an incoherence of public action. The fragmentation of the system of actors leads to inconsistent actions. The inertia of the State's action in the face of urban challenges is obvious. This implies the deficiency of urban land governance. There is a lack of an effective land policy and the pre-eminence of sectorial policies.

Reforms are necessary to initiate a renewal of public action on urban land. This reflection notes elements of hope arising from certain legal texts relating in particular to the management of collective land, the land regime of territorial authorities and investment.

The renewal of urban land governance must be considered in a systemic framework. It is necessary to rethink the land administration, regulate the land management system and take into consideration a number of recurrent recommendations. The suggestions focus on institutional redeployment, the reorganisation of the roles of actors and the adoption of technical, legal, economic and operational tools, mechanisms and measures..

Key words: Land tenure, urban planning, public policy, public actors, dysfunctions, reforms.

Introduction :

Le foncier constitue une problématique composite, multidimensionnelle et multi-acteurs ayant trait aux dynamiques politiques, économiques et socio-spatiales. Mais, le langage réducteur limite, souvent, la complexité de cette thématique dans des questions et des réponses peu profondes voire marginales.

Cette thématique requiert un intérêt à la fois heuristique et pratique lorsqu'elle pose la question des causalités entre le dispositif juridico-institutionnel et les dysfonctionnements urbains, des interactions entre le foncier et l'urbanisme, des logiques qui animent l'action publique, des principes de gouvernance et de gestion, ainsi que des responsabilités d'acteurs.

Il serait pertinent de s'interroger sur les indécisions des pouvoirs publics en matière de choix politiques. Comment, alors, dépasser la léthargie de l'action publique quant à la prise d'initiative et de décision ? Comment définir, clairement et lucidement, des objectifs pour garantir la sécurité juridique de la propriété foncière et faciliter la mobilisation du sol urbain ? Comment assurer l'équité foncière, œuvrer pour la cohésion sociale et arbitrer entre des intérêts divers et divergents ?

Cette réflexion est articulée autour de deux axes. D'abord on s'attachera à énumérer les dysfonctionnements juridiques et institutionnels majeurs liés à la question foncière au Maroc, avant de porter l'attention aux réajustements et réformes de l'action publique, tout en essayant d'esquisser un renouveau en matière de la politique foncière.

1. Dysfonctionnements juridiques et institutionnels majeurs liés à la question foncière au Maroc :

Les dysfonctionnements juridico-institutionnels sont multiples et multiformes. Au-delà des clichés de la diversité des statuts fonciers, la multitude d'intervenants, la problématique authentique en la matière se pose en termes d'inefficacité des outils juridiques à maîtriser le foncier urbain et en termes de déficiences en matière de management du foncier et de gouvernance.

1.1. Dysfonctionnements juridiques et procéduraux :

Malgré quelques éléments d'espoir, l'analyse de l'arsenal juridique régissant le foncier et l'urbanisme au Maroc permet de reconnaître son caractère disparate. D'ailleurs, la reconnaissance des limites du dispositif juridique actuel est officielle¹, mais sans pour autant donner lieu à des actions opérantes qui marquent un tournant en matière législative et réglementaire.

La fragmentation qui semble immanente à ce dispositif est due à la prégnance de traitement isolé des questions foncières et urbaines conduisant à une nébuleuse de textes, en dehors de codes à même de constituer des cadres de cohérence. Faut-il souligner également que les principes juridiques dans les domaines du foncier et de l'urbanisme, au Maroc, font partie de l'héritage colonial !

En effet, les lois qui ont vu le jour jusqu'à présent n'ont pas remis en cause les logiques et principes antérieurs. Ils ont reconduit l'essentiel de la législation coloniale en faisant recours à des modifications partielles et partiales.² De même, le recours démesuré aux circulaires ministérielles renseigne sur des réactions sous les effets des pressions et

¹ Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : réussir la transition vers des villes durables, auto-saisine n°32/17, 2017, pp.33-34, in : <http://www.cese.ma/media/2020/11/RAPPOR1.pdf>

² Abdelwahed El Idrissi, Ahmed Maliki, Moha El Ayachi & Khalid Yousfi : Urban planning and land shortcoming in Morocco: Aspects of injustice and perspectives, in: https://www.conftool.com/landandpoverty2019/index.php/05-07-El_Idrissi-874_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=05-07-El_Idrissi-874_paper.pdf&form_id=874&form_version=final

crises, incarnant des mesures conjoncturelles de rattrapage et de tâtonnement. Tant et si bien qu'il apparaît de plus en plus nécessaire de procéder à une refonte globale et profonde des instruments et règles de gestion du foncier urbain ; autant dire que tout remaniement isolé dans ce sens ne serait qu'une illusion.

Par ailleurs, il y a lieu de citer parmi les dysfonctionnements d'ordre juridique, l'urbanisme dérogatoire comme source de spéculation foncière, de mitage urbain et d'industrialisation anarchique. Le Maroc a adopté une «réglementation» non réglementaire par les circulaires prétendue facilitatrice et incitative à l'investissement, avant d'instituer officiellement la pratique de la dérogation par la loi 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement³. En tout cas, il serait irrationnel de sacrifier la réflexion intégrée à la circonstance, le durable à l'éphémère et la règle de droit devant être impersonnelle et générale à la dérogation.

En outre, on reproche à la loi d'être rigide et insuffisante. Or, une partie du dispositif actuel n'est pas mise en œuvre, à titre d'exemples la contribution à la création de la voirie communale conformément aux articles 37, 38 et 39 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme ou encore le partage de la plus-value générée par l'urbanisme entre l'Etat et les propriétaires fonciers comme prévu dans l'article 59 de la loi n°7-81. Cet article dispose que « lorsque l'annonce ou l'exécution des travaux ou opérations publics confère à des propriétés privées une augmentation de valeur supérieure à 20%, les bénéficiaires de cette augmentation ou leurs ayants droits sont solidairement redevables envers la collectivité intéressée d'une indemnité égale à la moitié de la totalité de la plus-value ainsi créée. En aucun cas l'enrichissement restant acquis au redevable ne soit inférieur à 20% ».⁴

Dans ces conditions, la ville ne maîtrise pas son foncier, au vu de la complexité de la question foncière et à l'inefficacité des outils juridiques devant la spéculation foncière qui met le marché foncier sous tension. En sus, la nature des statuts fonciers handicape l'intégration d'un potentiel foncier important au processus de développement

³ Voir les articles n°29 et 30 du Dahir n° 1-19-18 du 7 jourmada II 1440 portant promulgation de la loi n° 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement (Bulletin Officiel n° 6754 du 21 février 2019).

⁴ Dahir n° 1-81-254 du 11 rejeb 1402 (6 mai 1982) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (Bulletin Officiel n° 3685 du 15 juin 1983).

économique et social. On recense en milieu urbain et suburbain 518.000 ha du domaine privé de l'Etat, 300.000 ha de terres collectives, 20.000 ha de terrains habous⁵. Outre cette diversité, la rareté du foncier urbain facilement mobilisable, la problématique en matière du foncier en ville se pose en termes de déficience du dispositif juridico-administratif et de gouvernance.

Ainsi, le foncier continue à entraîner des charges accrues pour les finances publiques à défaut de moyens de régulation et de gestion des sols urbains et périurbains. D'autant plus que la superficie des zones d'urbanisation nouvelles prévues par les documents d'urbanisme excède à 70.000 ha. Les besoins globaux en sol urbain ont été estimés à près de 118 000 ha durant la période [2014-2034], à raison de 5900 ha par an, avec une augmentation annuelle de 28 % par rapport aux besoins de la période [2004-2014], au moment où le gel de terrains et la flambée des prix fonciers compliquent davantage l'action publique. En effet, près de 20.500 ha sont gelés dans l'urbain et le périurbain d'une valeur estimative de 70 MMDH. La quote-part du foncier varie entre 40% et 60% pour les projets hôteliers et entre 10% à 50% dans le domaine industriel. Cette charge foncière constitue dans les projets immobiliers 30% à 60% du coût intégral de l'investissement, alors qu'elle ne représente que 15 à 30 % du coût global du logement en France, 13% à Canada, 30% à 40% en Turquie et 15% en Tunisie ; ce qui montre que le Maroc est parmi les pays où le foncier est excessivement cher.⁶

A défaut d'une prospective fondée, entre autres, sur des règles de droit justes et mesurées, l'iniquité foncière demeure une conséquence inéluctable d'une planification urbaine qui ignore ou qui se soucie peu de la problématique foncière. Le fait de geler les terrains réservés aux équipements publics par les documents d'urbanisme, sans accomplir les procédures d'expropriation et d'indemnisation est une forme d'injustice.

Les règles juridiques régissant les différentes formes de vente, de partage et de division des propriétés foncières sont peu efficaces. Cette déficience conjuguée à l'obsession incessante du foncier, on assiste à une parcellisation excessive dans les zones urbaines, périurbaines et côtières. Ainsi, le phénomène d'émiettement du parcellaire ne cesse de s'amplifier.

⁵ Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Direction de l'Aménagement du Territoire : Étude relative à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gestion du Foncier, Rapport de la mission II : Etat des lieux et diagnostic territorial, 2016, p.57.

⁶ Ibid, pp.96, 98, 127 et 224.

Sur un autre registre, les procédures de mobilisation du sol urbain présente également des difficultés. Si les formes de cette mobilisation sont diverses, celles-ci se trouvent lourdes et parfois mal instrumentalisées.

En effet, outre, l'expropriation pour cause d'utilité publique, il convient de citer les possibilités de mobilisation du sol urbain et périurbain suivantes :

- Déclassement du domaine public de l'Etat
- Occupation temporaire du domaine public de l'Etat
- Distraction du domaine forestier
- Occupation temporaire du domaine forestier
- Echange de parcelle du domaine forestier
- Cession de terrain du domaine privé de l'Etat
- Cession des terres collectives
- Echange en argent des immeubles Habous

A titre indicatif, les biens relevant du domaine public et forestier sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Toutefois, le domaine public peut faire l'objet d'une procédure de déclassement et d'incorporation au domaine privé de l'Etat⁷. Le but étant de passer de l'inaliénabilité à l'aliénabilité pour pouvoir mobiliser le terrain reconnu sans utilité pour l'usage public.

De même, le domaine forestier peut être soumis à un acte de distraction du régime forestier, quand il s'agit de réalisation d'un ouvrage d'utilité publique⁸, comme il peut faire l'objet d'échanges immobiliers dans le cadre des opérations de remembrement du domaine forestier.⁹ Quant aux procédures d'occupation temporaire du domaine public¹⁰

⁷ Les portions du domaine public qui seraient reconnues sans utilité pour les besoins publics pourront être déclassées et faire retour au domaine privé de l'Etat par un décret conformément à l'article 5 du Dahir du 1er juillet 1914. Le déclassement est prononcé lorsque des portions de ce patrimoine cessent d'être affectées à un usage public. Voir le Dahir du 7 Chaâbane 1332 (1er juillet 1914) sur le Domaine public (B.O. 10 juillet 1914) tel qu'il a été modifié et complété.

⁸ Selon l'article 2 du Dahir du 10/10/1917 précité, la distraction du régime forestier d'une parcelle de terrain ne peut intervenir que dans un but d'utilité publique. Elle est prononcée par décret après avis d'une commission administrative.

⁹ Echanger un terrain qui présente un intérêt imminent pour le domaine forestier contre un terrain appartenant à ce domaine

¹⁰ L'Etat accorde à un tiers un droit réel sur son domaine pendant une durée maximale de dix à vingt ans moyennant le paiement de redevances. Voir le Dahir du 24 Safar 1337 (30 novembre 1918) concernant l'Occupation temporaire du domaine public tel qu'il a été modifié et complété.

et du domaine forestier¹¹, cette occupation, devant être limitée dans le temps et dans l'espace, est prononcée par arrêté. Toutefois, il est remarquable qu'on passe du caractère temporaire sur papiers aux bâtiments en dur qui squattent des portions du domaine de l'Etat en marge des restrictions réglementaires.

Au bout du compte, les procédures de mobilisation du sol urbain relevant des différents statuts juridiques témoignent d'une législation entachée d'insuffisances, de lourdeur et de vides débouchant sur des situations de difficultés. Le droit foncier est généralement en déficience voire en crise à mi-parcours au vu d'une multitude de projets de textes abandonnés ou en souffrance dans les rouages politico-législatifs.

1.2. Dysfonctionnements institutionnels et incohérence de l'action publique :

La gestion du foncier entraîne l'éclatement des compétences d'intervention. Les structures institutionnelles concernées par le foncier urbain sont multiples. Les départements ministériels chargés des finances, de l'intérieur, de l'agriculture, du habous, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, etc. sont impliqués explicitement ou implicitement dans la question du foncier. A ajouter les institutions décentralisées et déconcentrées, à savoir : l'Agence Nationale du Cadastre, de la Conservation Foncière et de la Cartographie (ANCFCC), l'institution du Wali en tant que président de la commission régionale unifiée d'investissement, la direction et les délégations des domaines de l'Etat, le nidarat des habous, l'agence urbaine comme établissement public chargé de la planification et la gestion urbaines, le holding d'aménagement Al Omrane, la Compagnie Générale Immobilière (CGI) ...

Serait-il pertinent de parler de la complexification du système d'acteurs et les modalités de décision y afférentes ? Cette complexification est corolaire de cloisonnement institutionnel, de dilution de l'action publique et du primat des visions sectorielles, à défaut d'un mécanisme de coordination et d'un révérenciel juridique spécifique et approprié¹².

¹¹ Il s'agit de mettre à la disposition du demandeur à titre provisoire une parcelle pour un usage compatible avec la vocation de ce domaine et sans dommage pour l'intérêt public pour une durée maximale ne dépassant pas 9 ans contre un paiement d'un loyer. Voir le Dahir du 20 Hijja 1335 (10 octobre 1917) sur la conservation et l'exploitation des forêts (Bulletin officiel n°262 du 29 octobre 1917), tel qu'il a été modifié et complété.

¹² Idrais Abderrahim, Semlali El Hassan, Mohamed Ettarid and El Idrissi Abdelwahed : Management of the Public Land in Morocco Actors and Logics in <https://www.igi-global.com/chapter/management-of-the-public-land-in-morocco-actors-and-logics/214491>, 2019.

La multiplicité d'institutions centralisées et décentralisées devient une entrave structurelle, lorsqu'elle renvoie à l'incohérence de l'action publique, en l'absence d'une politique foncière clairvoyante. D'où l'importance de noter le manque à la fois d'institution à même de produire et de gérer l'information foncière, et de juridiction spécialisée en la matière. Les tergiversations et réticences des pouvoirs publics et la question du volontarisme de l'Etat sont mises en jeu. En l'absence de mécanismes de régulation et d'arbitrage, entre les intérêts divers et divergents, le discours officiel sur la l'équité foncière, la démocratisation des processus de gestion et de planification du sol urbain est remis en cause.

La gouvernance du foncier est léthargique face aux déficiences foncières. On peut taxer l'action publique de nonchalance vis-à-vis d'une problématique foncière complexe qui continue à impacter négativement la gestion et la production de l'espace urbain. Une série de questions s'imposent : comment réajuster les rôles d'acteurs ? Comment concilier entre un urbanisme normatif, la spirale du foncier et l'insolvabilité des pouvoirs publics ? Comment concilier entre l'intérêt général et l'intérêt particulier ? Comment organiser et gérer les différents métiers de l'urbanisme et du foncier qui entretiennent parfois des relations conflictuelles et souvent des concurrences et des rivalités ? Même si on reconnaît la difficulté d'apporter des réponses intransigeantes à de tel questionnement et de mettre en place des dispositifs de régulation et d'arbitrage entre les intérêts divers et divergents, on peut parler d'un manque de volontarisme public, puisqu'on n'a pas pu engager des réformes structurelles dans le domaine du foncier.

L'attention est portée non seulement sur les modes plus efficaces et efficients du management du foncier, mais aussi sur l'exercice du pouvoir et de la gestion de l'espace. Du moins, les réticences des pouvoirs publics sont manifestes, au point de souligner le flou qui existe dans les choix politiques et les objectifs d'organisation des espaces notamment urbains.

Par ailleurs, les aspects de divergences des politiques publiques sectorielles sont multiples. Le conflit entre les logiques d'urbanisme et celles d'agriculture n'est pas démonter. En effet, la croissance démographique s'accompagne d'une expansion des espaces urbains au détriment des espaces ruraux et agricoles impliquant des concurrences d'activités et d'usages. Sous les effets d'urbanisation tant planifiée que non

planifiée, le Maroc est en train de perdre ses terres agricoles les plus fertiles¹³. La consommation du foncier périurbain et rural ne s'insère pas dans le cadre d'une réflexion territoriale stratégique.

Il est temps d'estomper des dissensions et conflits souvent occultes, mais parfois, manifestes entre les logiques et dynamiques d'urbanisation, d'une part, et les enjeux et objectifs du développement agricole, d'autre part. Cela nécessite la maîtrise des différents systèmes de référence qui sous-tendent l'action de chaque secteur et l'évaluation de leurs impacts sur les espaces urbains et agricoles.

L'action sur le sol agricole est motivée par des raisonnements, des intérêts et des enjeux divers et divergents. L'élaboration d'un plan d'urbanisme et d'une carte agricole identifiant les sols non urbanisables traduit un acte de gouvernance territoriale très fort et extrêmement délicat.

Assurément, un tel acte de planification est marqué par une représentation plurielle de l'espace qui correspond à des interprétations multiples ayant chacune ses critères, ses objectifs et ses intérêts. Il n'est pas facile de concilier des intérêts sectoriels peu concordants et de faire valoir «l'idéal» de protection et de mise en valeur du potentiel agricole dans un projet de plan ou de carte, en l'absence de référentiel partagé par l'ensemble des acteurs publics.

Comment objectiver une planification urbaine et faire du plan d'urbanisme un outil d'arbitrage intelligent, en quête d'une transition vers la durabilité du territoire ? Cette question met l'accent sur la nécessité du recours à une planification rationnelle qui s'insère dans les logiques de l'intelligence et de la durabilité. Seul un travail collectif, coordonné et pondéré peut résoudre la question épineuse du conflit qui existe entre l'agriculture et l'urbanisation et mener à des décisions optimales, dans un climat de coresponsabilité.

L'enjeu est de créer un climat favorable aussi bien à la promotion des projets urbains, qu'à la protection et la mise en valeur des terres agricoles. La relance de l'urbanisme et de l'économie doit être sur la base d'une urbanisation planifiée et contrôlée, juste et

¹³ En 20 ans, une superficie de 28 000 ha Irrigués est perdue, soit l'équivalent du Périmètre Loukkos. La déperdition annuelle est de 1 400 ha. Les prévisions à l'horizon 2030 indiquent un total de 79 000 ha de terres à haut potentiel agricole qui serait perdu vers 2030. Source : Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts, 2017.

mesurée.

L'intérêt général du développement urbain et de la sécurité alimentaire ne peut être qu'un optimum socioéconomique et spatial ou un compromis entre les dynamiques d'expansion urbaine et l'ordre agricole, et entre les risques de fragmentation urbaine et la cohérence territoriale.

Ainsi, les systèmes de conception des espaces urbains et ruraux sont à repenser. Chaque processus de planification implique un mode de gouvernance correspondant à des logiques, principes et règles qui façonnent la prise de décision. Les outils de l'urbanisme prévisionnel sont à percevoir non pas comme simples moyens techniques de conception de l'espace, mais comme vecteurs d'exercice du pouvoir. Le plan ou la carte doivent représenter des moyens d'arbitrage et de régulation de la prise de décision dans les domaines de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat, de l'agriculture et du foncier.

2. Réajustements et réformes pour un renouveau en matière de l'action publique sur le foncier urbain :

Au-delà d'une analyse ayant dévoilé une série de dysfonctionnements juridico-institutionnels, ce travail tente de discuter et de proposer des mesures d'atténuation à cette situation de déficience. L'attention doit porter sur l'interprétation d'un certain nombre de textes et d'actions. L'intérêt porte non seulement sur de nouveaux modes de management du foncier, mais aussi sur les alternatives d'exercice du pouvoir sur le foncier et l'urbanisme. La question de la gouvernance s'impose comme méthode de conduite et point nodal de réflexion.

2.1. Etincelles d'espoir :

Les terres collectives et Habous ont enregistré des réajustements en termes de gestion et de mobilisation de ce patrimoine au profit des projets d'investissement. La nouvelle loi n° 62.17, en date du 9 Août 2019, ouvre la possibilité de procéder à soumettre les terres collectives situées en dehors des périmètres d'irrigation et non couvertes par des documents d'urbanisme à des opérations de morcellements. L'objectif est la « melkisation »¹⁴ des lots de terrains au profit des membres (hommes et femmes) de la collectivité ethnique concernée¹⁵. Cette initiative est de nature à faire des terres collectives un levier pour le développement économique et social en milieu rural. Elle aurait des effets positifs sur :

- l'investissement via la fluidité et la régularité des transactions foncières ;
- la dynamisation du marché foncier rural ;
- la mise en valeur agricole ;
- l'amélioration du taux d'accès de la femme à la terre du statut collectif par voie d'attribution et d'héritage.

Dans la même optique, l'acquisition des terres collectives n'est plus l'exclusivité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres collectivités

¹⁴ Melkisation vient du terme Melk qui signifie propriété foncière. La Melkisation est une opération consistant à passer d'une propriété d'une collectivité ethnique dans l'indivision à une propriété individuelle privée par ayant droit.

¹⁵ Voir l'article n°17 du Dahir n° 1-19-115 du 7 Hijja 1440 (9 Août 2019) portant promulgation de la loi n° 62-17 relative à la tutelle administrative des collectivités ethniques et à la gestion de leurs biens (Bulletin Officiel n° 6807 du 26 Août 2019).

ethniques. La loi n° 62-17 permet, aussi, aux opérateurs publics et privés de procéder à l'acquisition de ces terrains pour des fins d'investissement et selon des conditions à même d'assurer leur mise en valeur.¹⁶

De même, les biens Habous étaient régis par des textes épars avant l'adoption d'un code spécifique en 2010¹⁷. C'est un pas vers une modernisation qui reste à tâtons. Quoiqu'il en soit, c'est un élément d'espoir, sachant que la réflexion porte sur le habous¹⁸ comme institution importante et stratégique dans le contexte national.

Sur un autre registre, le foncier des collectivités territoriales a bénéficié de nouvelles dispositions et mécanismes de gestion, au vu du contenu de la loi 57-19 du 14 juillet 2021¹⁹ qui se veut un acte de rupture avec les pratiques usuelles et de transition vers une gouvernance foncière lucide. A titre d'exemple, la remise au domaine public communal de la voirie du lotissement ou du groupe d'habitations, des réseaux d'eau, d'égout et d'électricité et des espaces libres plantés a été subordonnée à la réception définitive des travaux d'équipement, une année après la date de l'établissement du procès-verbal de réception provisoire.²⁰ Selon l'article n°44 de la loi 57-19 précitée, ladite remise est effectuée suite à la réception provisoire et suivant une logique simplifiée. L'inscription sur le titre foncier originel de l'opération, au nom de la commune est établie gratuitement à la diligence de la collectivité intéressée.

Parallèlement, les collectivités territoriales sont dans l'obligation de tenir des registres d'inventaire des biens recensés. Ce registre doit être mis à jour annuellement et publié via des moyens de publicité convenables et notamment le portail national des collectivités territoriales.

Dans le même sens, la loi n° 47-18 sus-évoquée a apporté des mesures d'assouplissement ayant des retombées positives, entre autres, sur la gestion du foncier

¹⁶ Voir l'article n°20 de la loi n° 62-17 précitée.

¹⁷ Dahir 1.09.236 du 8 Rabii I 1431 (23 février 2010) portant promulgation du code des Habous (Bulletin officiel n° 5847 du 14 juin 2010).

¹⁸ Le habous est une institution de droit musulman qui se présente sous la forme d'un bien qu'un donateur fait destiner au service d'une œuvre pieuse, charitable, humanitaire, sociale, etc.

¹⁹ Dahir n° 1-21-74 du 3 Hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 57-19 relative au régime des biens fonciers des collectivités territoriales (Bulletin Officiel n° 7006 du 22 juillet 2021).

²⁰ Voir les articles n°27, 28 et 29 du Dahir n° 1-92-7 du 15 Hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n°25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements (Bulletin Officiel n° 4159 du 15 juillet 1992).

urbain. A noter au préalable que cette loi a érigé les centres régionaux d'investissement en établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.²¹ Ce nouveau statut est de nature à permettre à ces centres de mieux contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de développement, d'incitation, de promotion et d'attraction des investissements à l'échelon régional et d'accompagnement global des entreprises.

Cette loi a créé un organe de décision et de coordination de l'action des administrations compétentes en matière d'investissement dénommé «commission régionale unifiée d'investissement». Cette dernière s'est substituée à une série de commissions et comités antérieurs y compris la commission régionale chargée de certaines opérations foncières²². A titre non exhaustif, la commission régionale unifiée d'investissement est chargée de statuer sur les demandes de ²³ :

- cession ou de location portant sur les terrains relevant du domaine privé de l'Etat, y compris les terrains agricoles ou à vocation agricole et fixer la valeur vénale ou locative desdits terrains, selon le cas ;
- attestation de vocation non agricole des terrains devant accueillir des projets d'investissement ;
- autorisations de morcellement de terrains situés à l'intérieur d'un périmètre d'irrigation ou d'un périmètre de mise en valeur en bour pour la création ou l'extension d'entreprises non agricoles ;
- occupation temporaire des parcelles relevant du domaine public de l'Etat et du domaine forestier et fixer les redevances y afférentes ainsi que sur les demandes relatives à l'échange immobilier des terrains forestiers destinés à la réalisation des projets d'investissement ;

Cette commission est chargée également de donner²⁴ :

²¹ Avant cette loi, les centres régionaux d'investissement étaient des services déconcentrés gérés de manière autonome.

²² Cette commission annulée a été institué par le décret n° 2-04-683 du 16 kaada 1425 (29 Décembre 2004) relatif à la commission régionale chargée de certaines opérations foncières (B.O. n° 5280 du 06 janvier 2005).

²³ L'article 29 de la loi n°47-18 précitée.

²⁴ Idem.

- son avis conforme sur la délivrance des permis de construire, des autorisations de création de lotissements, de morcellement et de création de groupes d'habitations, ainsi que des permis d'habiter et des certificats de conformité requis pour la réalisation ou l'exploitation des projets d'investissement ;
- son avis sur les demandes d'attribution de lots dans les zones industrielles et les zones d'activités économiques dans les conditions et modalités fixées dans les conventions d'aménagement et de développement desdites zones.

Ces mesures constituent des points qui pourraient être prometteurs en termes d'amélioration des procédures de gestion du foncier urbain. Toutefois, les indécisions quant à la mise en œuvre de certaines dispositions de la nouvelle loi, ainsi que les aspects de contradiction et de tiraillement de compétences avec les commissions d'urbanisme stipulées par le règlement général de construction annoncent des schémas de gouvernance inachevés ou tergiversés.

2.2. Vers un renouveau en matière de gouvernance du foncier urbain :

Tout renouveau en matière de gouvernance foncière doit s'ingénier à dépasser les aspects négatifs du constat établi sur les dispositifs juridico-institutionnels portant sur le foncier, notamment urbain. Faire autrement et surtout efficacement renvoie à la construction d'une politique publique urbaine sensée, marquant une rupture avec les actes usuels de tâtonnement ou de laisser-aller.

Pourquoi on continue à délaissier une multitude de recommandations récurrentes, à savoir, en premier lieu, la création des agences foncières publiques et des juridictions spécialisées en matière du foncier et d'urbanisme ? Les recommandations à cet égard sont multiples. On peut ajouter le recours au droit de préemption, à la pratique de constitution des réserves foncières stratégiques, aux techniques fiscales, à l'institution de mécanismes et de ressources de financement, au redéploiement institutionnel, à la municipalisation des assiettes foncières intégrant les périmètres d'aménagement, etc.²⁵

²⁵ De telles recommandations ont été annoncées dans des actes scientifiques comme dans des rapports émanant d'institutions constitutionnelles. Voir à titre indicatif :

- Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme, saisine n°11/2014, 2014, in : [http://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Etude-d%E2%80%99impact-des-d%C3%A9rogations-dans-le-domaine-de-l%E2%80%99urbanisme-%E2%80%8B.pdf](http://www.http://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Etude-d%E2%80%99impact-des-d%C3%A9rogations-dans-le-domaine-de-l%E2%80%99urbanisme-%E2%80%8B.pdf)

Au Maroc, le discours officiel, les réflexions, les débats et les programmes visant des réorganisations, des redéploiements et des restructurations en matière du foncier et d'urbanisme sont pléthoriques. Cependant, le concret demeure insignifiant à tel point qu'on peut parler d'une crise d'inertie face à une problématique manifeste.

Il est impératif de dépasser les tergiversations répétées en matière foncière. Il va sans dire qu'il n'est pas facile d'assurer trois objectifs essentiels, à savoir la sécurité juridique de la propriété foncière et des actes y afférents, l'efficacité économique liée à la mobilisation du sol et la recherche de l'équité foncière et de la paix sociale. Il n'est pas facile non plus d'arbitrer entre la rivalité des intérêts. L'arbitrage est une entreprise ardue parce qu'il s'agit, souvent, d'établir un équilibre et de concilier entre l'intérêt général et l'intérêt particulier et entre les intérêts moraux et matériels à la fois des personnes et des collectivités et des professions concurrentes.

Cela étant, il faut impulser la volonté d'action et passer véritablement à l'action via des réformes profondes. A souligner les points d'inflexion suivants :

▪ **Repenser l'administration du cadastre :**

Déjà, il faut trancher le type du cadastre à adopter ou à améliorer à l'échelle nationale. Assurément, le cadastre est un système normalisé d'information du territoire qui décrit et met à jour toute l'information relative aux parcelles et aux droits réels qui y sont rattachés. A rappeler que la puissance coloniale française a expérimenté le cadastre dit juridique à l'échelle nationale alors qu'elle a instauré le cadastre dit fiscal en France. En effet, le cadastre juridique est basé sur la publicité du bien foncier, sa délimitation et son levé topographique et son immatriculation. C'est un processus de purge juridique et de sécurité des droits, mais il est trop coûteux, compliqué et sporadique. D'ailleurs durant presque un siècle l'assiette foncière immatriculée ne dépasse guère 10% du territoire national.

Ça serait hâtif de faire une recommandation ferme pour adopter le cadastre fiscal. Faut-il ouvrir un débat sur cette question. Chaque système présente des avantages et des

-
- Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : réussir la transition vers des villes durables, auto-saisine n°32/2017, 2017, in : <http://www.cese.ma/media/2020/11/RAPPOR1.pdf>
 - Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : Le Foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion sociale, saisine n°25/2019, 2019, in : <http://www.cese.ma/media/2020/10/Le-Foncier-au-Maroc.pdf>

inconvenients. Le cadastre fiscal est un instrument d'inventaire global du foncier qui repose sur l'imposition sur la propriété et l'imposition par destination. Il y a d'autres systèmes mis en vigueur dans le monde, à savoir le cadastre général, le cadastre à buts multiples, le cadastre 3D, etc.

L'administration du foncier au Maroc n'est tout à fait défailante, mais elle accuse un retard considérable qui hypothèque la mobilisation du sol. Parallèlement au cadastre juridique, l'Etat a mis en place un autre cadastre dit cadastre national visant à établir une couverture cartographique sur la base des propriétaires apparents pour accompagner le développement hydro-agricole, mais cet effort reste en deçà des aspirations tant publiques que privées. Pendant plus de 40 ans, on n'a pas dépassé la délimitation foncière de 1.600.000 ha, soit 2% du territoire national et 18% de la surface agricole utile.

De même, le Maroc a institué en 1983 l'agence foncière nationale chargée d'inventorier les biens publics, notamment urbain et périurbain. Le bilan est de l'ordre de 650.000 ha, soit 3.5% des biens publics, ce qui confirme les limites de l'action publique, malgré les grands efforts entrepris jusqu'à présent.

- **Réguler la gestion foncière :**

L'amélioration des procédures en vigueur, la responsabilisation davantage et la mise à niveau du secteur privé, la réorganisation des rôles d'acteurs publics s'avère nécessaire pour rehausser les processus et aviver le secteur du foncier. D'ailleurs, l'ANCFCC, l'institution du Wali et du Gouverneur et l'Agence Urbaine ont besoin, chacune et à part entière, d'analyses profondes afin de pouvoir définir les remaniements nécessaires à la performance escomptée. Quoiqu'il en soit, une série de réajustements sont à entreprendre pour pallier les aspects de tiraillement et de déficience qui entachent l'organisation administrative établie.

Il faut améliorer les relations qui interagissent entre l'ANCFCC et le secteur privé exerçant dans le domaine de l'ingénierie topographique pour apaiser un état de crispation, bien qu'il soit généralement latent. Les tiraillements comme les frictions existent encore, notamment, à cause de la « tutelle » exercée par l'ANCFCC sur le traitement et la gestion des dossiers cadastraux.

Considérant les impératifs de la compétitivité territoriale, les préoccupations et les priorités de l'ANCFCC sont à repenser pour la convertir en un véritable vecteur de production, de partage et de gestion de l'information foncière. Ce faisant, une recomposition institutionnelle s'avère nécessaire pour dépasser les avatars de la gouvernance foncière et construire ou conforter la culture de synergie entre les différents acteurs.

▪ **Recommandations décisives :**

Il est nécessaire de repenser l'environnement juridico-institutionnel pour améliorer l'administration et la gestion du foncier. Il convient de recouper les différentes approches d'analyse de la question foncière en renouant avec les contributions théoriques et empiriques des ingénieurs, des économistes, des sociologues sur la question foncière. Ainsi, une série de recommandations récurrentes découlent des réflexions menées, entre autres, par le conseil économique, social et environnemental, des professionnels, universitaires et l'Ordre National des Ingénieurs Géomètres Topographes (ONIGT); lesquelles portent sur des réajustements d'ordre financier, institutionnel et réglementaire, à savoir :

- La mise en place d'un fond de financement d'urbanisation comme nécessité afin d'instituer de nouvelles ressources pour la mise en œuvre des documents d'urbanisme ;
- La création d'une agence foncière régionale chargée de la question foncière au service des collectivités territoriales et établissements publics pour une meilleure gestion et maîtrise de l'assiette foncière ;
- La mise en place d'une juridiction spécialisée en urbanisme et foncier ;
- La création d'un conseil supérieur de l'information géographique ;
- La restauration de la crédibilité de l'action publique. Le développement des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective afin de gérer la pluralité et la complexité.
- Le renforcement et la mise en œuvre des mécanismes du partage de la plus-value foncière entre les propriétaires fonciers et la collectivité publique ;
- L'institution du droit de préemption au profit de l'Etat et de ses relais pour constituer des réserves foncières et réguler le marché foncier ;

- La réadaptation des moyens de mobilisation du foncier, autres que l'acquisition tels que la location, le leasing, le remembrement urbain, etc.
- L'instauration des règles à même d'assurer l'équité foncière comme principe fondamental. La règle de la solidarité des propriétaires fonciers dans la réalisation de la voirie, des équipements et des espaces verts est capitale ;
- L'intégration du régime Melk (non immatriculé) dans la dynamique économique, en faisant recours à :
 - l'établissement des plans fonciers à joindre aux actes adoulaïres et actes à dates fixes un registre du foncier Melk ;
 - l'inscription des actes et plans y afférents au registre foncier à prévoir au niveau du tribunal de première instance ;
 - la mise en place d'un système assurantiel permettant l'accès des terrains privés non immatriculés aux crédits d'investissement auprès des organismes bancaires.
- L'adoption de nouvelles limitations aux morcellements excessifs, au-delà des dispositions des lois 25-90 et 34-94²⁶, en prévoyant des modes d'exploitation alternatifs à la subdivision physique des terrains et des possibilités d'extinction de l'indivision ;
- Consacrer la primauté de la règle de l'urbanisme sur les dispositions régissant les statuts fonciers, en cas de contradictions, dans tout périmètre couvert par un document d'urbanisme homologué.

²⁶ Dahir n° 1-95-152 du 13 rabii I 1416 (11 août 1995) portant promulgation de la loi n° 34-94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour (Bulletin Officiel n° 4323 du 06 septembre 1995).

Liste bibliographique :

Ouvrages et articles :

- Jean-David Gerber, Thomas Hartmann and Andreas Hengstermann: instruments of land policy, Publisher : Routledge, 1st edition, 2018.
- Mustapha Chouki : Ville et changement au Maroc, quel changement véhicule la ville marocaine ? Edition INAU, Imprimerie Najah Al Jadida, 2013.
- Mohamed Zhar, Ahmed Ait Moussa et Mostafa Yahyaoui (coord.) : Géographie et évaluation des politiques publiques, Edition FLSH - Mohammedia, Imprimerie Najah Al Jadida, 2020.
- Abdelwahed El Idrissi, Ahmed Maliki, Moha El Ayachi & Khalid Yousfi : Urban planning and land shortcoming in Morocco: Aspects of injustice and perspectives, in: https://www.conftool.com/landandpoverty2019/index.php/05-07-El_Idrissi-874_paper.pdf?page=downloadPaper&filename=05-07-El_Idrissi-874_paper.pdf&form_id=874&form_version=final
- Abderrahim Idris, El Hassan Semlali, Ettarid Mohamed and Abdelwahed El Idrissi: Management of the Public Land in Morocco Actors and Logics in <https://www.igi-global.com/chapter/management-of-the-public-land-in-morocco-actors-and-logics/214491>, 2019.

Rapports officiels :

- Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme, saisine n°11/2014, 2014.
- Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : réussir la transition vers des villes durables, auto-saisine n°32/2017, 2017.
- Conseil Economique, Social et Environnemental du Maroc (CESE) : Le Foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion sociale, saisine n°25/2019, 2019.
- Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts : l'agriculture en chiffres, 2017.
- Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Direction de l'Aménagement du Territoire : Étude relative à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gestion du Foncier, Rapport de la mission II : Etat des lieux et diagnostic territorial, 2016.

Textes juridiques :

- Dahir du 7 Chaâbane 1332 (1er juillet 1914) sur le Domaine public (B.O. 10 juillet 1914) tel qu'il a été modifié et complété.
- Dahir du 20 Hija 1335 (10 octobre 1917) sur la conservation et l'exploitation des forêts (Bulletin officiel n°262 du 29 octobre 1917), tel qu'il a été modifié et complété.
- Dahir du 24 Safar 1337 (30 novembre 1918) concernant l'Occupation temporaire du domaine public tel qu'il a été modifié et complété.
- Dahir n° 1-81-254 du 11 rejab 1402 (6 mai 1982) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (Bulletin Officiel n° 3685 du 15 juin 1983).
- Dahir n° 1-92-7 du 15 hija 1412 (17 juin 1992) portant promulgation de la loi n°25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements (Bulletin Officiel n° 4159 du 15 Juillet 1992).

- Dahir n° 1-95-152 du 13 rabii I 1416 (11 août 1995) portant promulgation de la loi n° 34-94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour (Bulletin Officiel n° 4323 du 06 septembre 1995).
- Dahir 1.09.236 du 8 Rabii I 1431 (23 février 2010) portant promulgation du code des Habous (Bulletin officiel n° 5847 du 14 juin 2010).
- Dahir n° 1-19-18 du 7 joumada II 1440 portant promulgation de la loi n° 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement (Bulletin Officiel n° 6754 du 21 février 2019).
- Dahir n° 1-19-115 du 7 Hijja 1440 (9 Août 2019) portant promulgation de la loi n° 62-17 relative à la tutelle administrative des collectivités ethniques et à la gestion de leurs biens (Bulletin Officiel n° 6807 du 26 Août 2019).
- Dahir n° 1-21-74 du 3 Hijja 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 57-19 relative au régime des biens fonciers des collectivités territoriales (Bulletin Officiel n° 7006 du 22 juillet 2021).
- Décret n° 2-04-683 du 16 kaada 1425 (29 Décembre 2004) relatif à la commission régionale chargée de certaines opérations foncières (B.O. n° 5280 du 06 janvier 2005).