

Mai-juin 2016

Etudes

Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales au Maroc

Mohammed El Yaagoubi

Evaluation des politiques publiques et nouvelle Constitution :
au-delà de la consécration, quelle effectivité ?

Zineb Sitri

Licenciement pour motif personnel : cause et procédure

Aziz En-Nefkhaoui

Les associations de l'économie sociale et solidaire : entre pratiques professionnelles
et bénévolat

Abdellatif Bouazza

Le foncier public à l'épreuve de la nouvelle politique du logement social

Tarik Harroud

Le foncier et la promotion de l'investissement : cadre juridique et enjeux
de mobilisation

Zineb Sitri

Remarques sur le droit d'accès à l'information

Rachid Bouanani

Grands projets urbains résidentiels et statut de la copropriété

Stéphane Gignoux

Le jugement de divorce sous contrôle judiciaire devant la Cour de cassation française

Si Mohamed Akhdi

La fluctuation du prix du pétrole et les politiques conjoncturelles en Arabie saoudite :
une étude sur les dépenses publiques et le taux de change

Abdulrazaq Mohammed Abduh

Essai sur le devenir de la détention préventive

Boutaina Khamlichi

Note de jurisprudence

Pouvoir discrétionnaire et motivation des actes administratifs

Michel Rousset et Mohammed Amine Benabdallah

Jurisprudence du Conseil supérieur de la communication audiovisuelle

Décision du CSCA n° 07-16 du 21 jourmada I 1437 (1^{er} mars 2016) relative à l'émission
« DINE WA DOUNYA » diffusée par la société « CHADA RADIO »

Jurisprudence administrative étrangère

Annulation de la décision du conseil municipal de Béziers de créer la « garde biterroise »

Etudes

LE FONCIER ET LA PROMOTION DE L'INVESTISSEMENT : CADRE JURIDIQUE ET ENJEUX DE MOBILISATION (1)

Zineb SITRI

*Professeur de droit public à l'Institut National d'Aménagement
et d'Urbanisme (INAU), Rabat*

Introduction

Le développement territorial repose sur un certain nombre de déterminants d'ordre politique, socio-économique, spatial, urbanistique et stratégique. Il se matérialise sous forme de projets d'investissement d'initiative publique, privée ou partenariale et suppose la mobilisation de terrains ayant un soubassement juridique fiable. Toutefois, cette mobilisation devient contraignante au regard du cadre juridique et institutionnel qui l'organise et des caractéristiques déterminant la forme d'organisation et de valorisation du parcellaire.

Cette problématique du foncier se pose avec d'autant plus d'acuité en milieu urbain que les villes ont vu, depuis l'indépendance, leur potentiel foncier se consommer à outrance, et ce, en l'absence d'une politique foncière dotée des mécanismes de régulation, et en raison de l'application d'un type d'urbanisme qualifié d'«urbanisme d'opportunités foncières». A cet égard, on s'accorde à dresser une liste de dysfonctionnements à l'échelle du territoire national liés notamment «au manque de couverture de l'immatriculation, à la mobilisation des sols urbains, à l'absence de l'aménagement foncier et au déficit en matière d'outils de maîtrise foncière (2)».

A ces problèmes s'ajoute la multiplicité des statuts juridiques des terrains, «à laquelle se superpose la diversité des types de terrain (urbain, rural, industriel, etc.) et la dualité

(1) Communication présentée lors d'une journée d'étude organisée le 24 octobre 2014 au Centre Jacques Berque portant sur «Une approche transversale de la question foncière : aspects juridiques et institutionnels».

(2) Rapport final de l'étude portant sur l'analyse de la problématique foncière sous le régime du dahir khalifien de 1914 et son impact sur le développement urbain dans les provinces du Nord, ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de Développement de l'espace, Direction générale de l'urbanisme et de l'architecture, direction de l'urbanisme, division de l'évaluation des documents d'urbanisme, cabinet Begdouri, 2005, p. 57.

du système de sécurité foncière, font qu'un grand nombre d'intervenants et d'institutions se partagent, et souvent se superposent, dans l'administration et la gestion du foncier au Maroc (3) ». En effet, le système foncier au Maroc est marqué par une pléthore statutaire et institutionnelle et par une efficacité limitée des outils de contrôle et de planification urbaine.

La non-maîtrise du foncier conjuguée à la rigidité de certaines dispositions législatives relatives à l'urbanisme et à la lourdeur des procédures administratives « légitimant » le recours aux pratiques dérogatoires, constituent également des entraves au développement urbain et à la promotion de l'investissement de manière générale.

Dans ce contexte, on assiste à un amenuisement de l'offre foncière aux investissements dont le développement ne s'accommode pas avec la complexité des règles de gestion du foncier entravant la mobilisation des terrains et la reconstitution des réserves foncières.

Au vu de ces problèmes et des enjeux qu'ils recèlent, force est de constater que la gestion du foncier devrait constituer une priorité en matière de réformes des politiques publiques. A ce titre, la dimension foncière figure parmi les recommandations de la Banque Mondiale dans ses rapports Doing Business 2008-2009. En effet, cette institution financière avaient recommandé dix grandes réformes à mener dans plusieurs secteurs, notamment la création d'entreprises, l'accès au crédit, la simplification des procédures administratives, le renforcement de la protection des investisseurs, et la gestion du foncier.

A cet égard, et sur les 189 économies observées par Doing Business, le Maroc fait certes partie des dix économies ayant procédé à des améliorations importantes dans le monde à partir de l'année 2010, avec trois grandes réformes de la réglementation à savoir la simplification de l'obtention du permis de construire, l'allégement de la fiscalité et le renforcement de la protection des investisseurs. Il n'en demeure pas moins qu'en dépit des efforts consentis en matière d'amélioration du climat des affaires, des contraintes liées au foncier restent encore à contourner.

Avant d'analyser ces différentes contraintes et autres défis liés à la politique foncière et ses implications sur les projets d'investissement (II), nous procéderons à la présentation des principales caractéristiques de l'investissement pour illustrer en chiffres les enjeux dont il est porteur pour l'économie du pays (I).

I. Caractéristiques de l'investissement

1. Au niveau mondial

L'évolution de l'investissement direct étranger (IDE) au niveau mondial a connu d'importantes fluctuations au cours des dernières années. Après une baisse en 2012, l'IDE

(3) Banque mondiale, Rapport n° 49970-MA, Royaume du Maroc, *Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc*, volume I: *Héritage et structures foncières au Maroc, Les contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc*, 31 mai 2008, p. 19.

mondial a enregistré une hausse en 2013 (4), enregistrant un taux de croissance de 9 % pour atteindre 1 450 milliards de dollars.

La CNUCED, prévoit une augmentation des flux mondiaux d'IDE qui pourraient s'élever à 1 600 milliards de dollars en 2014, 1 700 milliards de dollars en 2015 et 1 800 milliards de dollars en 2016, avec des progressions plus importantes dans les pays développés. Toutefois, certains marchés émergents demeurent fragiles et les risques liés aux situations régionales instables pourraient remettre en cause cette augmentation attendue des investissements.

Les pays en développement conservent leur avance en 2013. Les flux entrant d'IDE dans les pays développés ont augmenté de 9 % pour atteindre 566 milliards de dollars, soit 39 % des flux mondiaux, tandis que ceux des pays en développement ont atteint un nouveau pic de 778 milliards de dollars, soit 54 % du total des flux. Les 108 milliards de dollars restants sont allés aux pays en transition. La moitié des 20 premières destinations d'IDE sont issues de pays en développement ou des pays en transition.

2. Au Maroc

Le Maroc dispose de nombreux atouts en matière de promotion de l'investissement, notamment sa stabilité, ce qui en fait une destination privilégiée d'investissement. Les principaux atouts concernent le positionnement géographique et commercial, la stabilité macro-économique, le potentiel en infrastructures et en ressources humaines.

Aussi, depuis les années 80, l'Etat a mis en place un dispositif incitatif en matière d'investissement immobilier à travers notamment la loi d'encouragement des investissements immobiliers de 1981, la charte de l'investissement de 1985, la loi de finance prévoyant selon des critères prédéfinis l'exonération totale de toutes taxes et impôts des projets de logements sociaux, etc.

Grâce à ses atouts et à sa politique de promotion des investissements, le Maroc a pu attirer au cours des dernières années un flux relativement conséquent d'IDE, s'appuyant essentiellement sur le programme national de privatisations, la conversion de la dette extérieure en investissements et les opérations de concession de services publics ainsi que la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles notamment le secteur du tourisme, de l'énergie et de l'industrie.

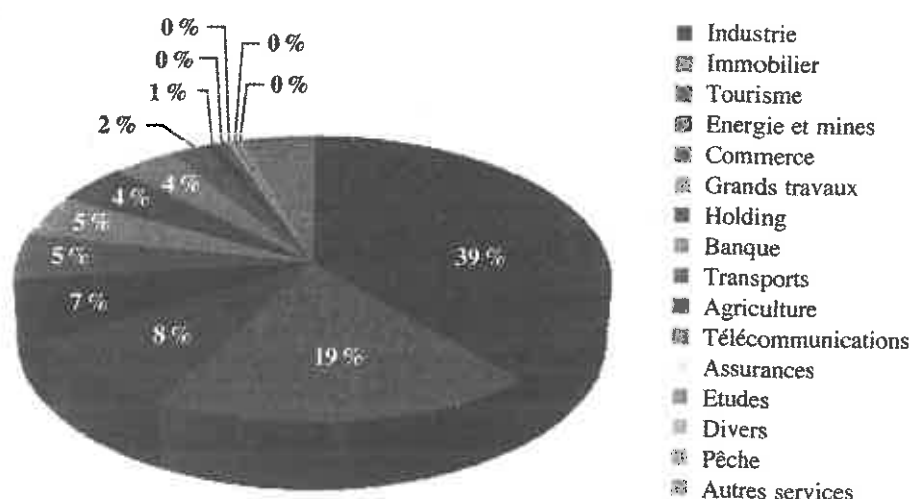
Après avoir enregistré un repli en 2009-2010 sous l'effet de la récession mondiale, les flux d'IDE sont repartis à la hausse depuis 2011, malgré la crise de la zone euro et le contexte géopolitique de la région.

Le dernier rapport 2014 publié par l'organisation onusienne sur l'investissement dans le monde confirme la forte attractivité du Maroc en matière d'Investissements directs étrangers (IDE). Ces derniers ont connu une solide croissance en 2013 atteignant 3,4 milliards de dollars en 2013, soit une hausse de 23% par rapport à l'année précédente.

(4) CNUCED, *Rapport sur l'Investissement dans le Monde*, juin 2013.

Ainsi, le Maroc se place parmi les pays africains qui attirent le plus les investissements étrangers aux côtés notamment du Nigéria, de l'Égypte et du Soudan. La France, l'Arabie Saoudite et l'Espagne sont les principaux investisseurs au Maroc.

En termes de croissance, les performances les plus remarquables en 2013 ont été enregistrées au niveau des secteurs de la pêche, des télécoms, de l'agriculture, des transports et du tourisme. En volume, les secteurs ayant enregistré les meilleures performances sont l'industrie représentant 39% des IDE, l'immobilier (19%), le tourisme (8%), l'énergie et les mines (7%) et le commerce (5%) (5).



En matière de qualité du climat des affaires, le pays a perdu 3 places dans le classement Doing Business 2015 de la Banque mondiale passant de la 68^e place à la 71^e (classement sur 189 pays). En effet, si le Maroc a fortement amélioré ses procédures dans les domaines du transfert de propriété et du commerce transfrontalier, la baisse de classement a concerné les domaines du paiement des taxes et impôts, la création d'entreprises, l'obtention des prêts et le règlement des insolvabilités tel qu'illustré dans le tableau suivant.

(5) Source: Office de Change.

Répartition du classement du Maroc par domaines (6)

Domaines	DB 2015 Classement	DB 2014 Classement	Variation dans le classement
Création d'entreprise	54	47	↓-7
Octroi de permis de construire	54	55	↑1
Raccordement à l'électricité	91	87	↓-4
Transfert de propriété	115	126	↑11
Obtention de prêts	104	99	↓-5
Protection des investisseurs minoritaires	122	118	↓-4
Paiement des taxes et impôts	66	57	↓-9
Commerce transfrontalier	31	40	↑9
Exécution des contrats	81	81	Aucun changement
Règlement de l'insolvabilité	113	108	↓-5

Dans le même ordre d'idées, le rapport 2010 de l'OCDE pointe la durée des procédures de transfert de la propriété foncière et les coûts très élevés de ce transfert comparés aux pays de la région méditerranéenne.

Aussi, la Banque Mondiale dans son analyse des politiques sectorielles a souligné que le coût du foncier dans le coût global de la production d'un logement reste très élevé par rapport à de nombreux pays de même niveau de développement économique. Les pratiques spéculatives ont eu un impact négatif sur les prix de l'immobilier et par conséquent une forte dégradation de la demande. En témoigne la charge foncière dans le coût global de la production d'un logement qui représenterait 30 à 50% du coût du logement, notamment dans les grandes villes, contre 10 à 20% selon les normes internationales (7).

Les facteurs explicatifs de ces tendances spéculatives sont à rechercher dans la nature même du système foncier marocain. En effet, il est connu de tous que le Maroc vit, à l'échelle de tout son territoire, une situation foncière complexe en termes de multiplicité des statuts, de rigidité des textes juridiques, de dualité du régime et de pléthore des intervenants.

(6) Source: Rapport Doing Business 2015 de la Banque mondiale.

(7) S. Es-Siari, *Finances News Hebdo*, « Foncier: les conjoncturistes prônent un régulateur du marché », 26 janvier 2012.

II. Le foncier au Maroc : facteur de blocage ou de stimulation de l'investissement ?

1. Le legs colonial

L'héritage légué par l'histoire contemporaine du Maroc nous renseigne sur les ressorts et les enjeux du dispositif foncier actuel. L'historicité de ce dernier témoigne d'une complexité née de la coexistence de régimes et de statuts différents dont les séquelles persistent encore.

Avant l'indépendance, le pays était divisé en plusieurs zones soumises chacune à un régime particulier en ce qui concerne l'immatriculation des immeubles : la zone de Tanger sous régime international (1923) et dans laquelle s'appliquait le dahir du 15 janvier 1925, la zone centrale sous protectorat français (1912) soumise au dahir du 12 août 1913, la zone Nord, sous protectorat espagnol (1912) où le dahir khalifien du 1^{er} juin 1914 et le dahir de délimitation des biens Makhzen et des collectivités ethniques du 2 juillet 1935 étaient applicables et enfin la zone Sud sous occupation espagnole soumise à la loi du 12 décembre 1949.

Les législations foncières en vigueur dans ces zones rendaient compte de leurs particularités respectives. Toutefois, des aspects problématiques concernaient essentiellement la zone nord en raison de l'application d'un régime (institué par le dahir khalifien) d'inspiration à la fois traditionnelle (principes du droit musulman) et moderne (dahir du 12 août 1913 appliqué à la zone sous protectorat français).

De même, la zone nord était régie par le dahir de délimitation des biens Makhzen et des collectivités ethniques précité en vertu duquel les biens Makhzen et collectivités ethniques obéissaient à une procédure différente en matière d'immatriculation, se basant essentiellement sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Aussi, et contrairement au statut de la publicité réelle instaurée en vertu du Dahir de 1913, le régime khalifien posait un problème de sécurité juridique de la propriété et d'ambiguïté de ses limites car il ne confère pas au foncier un statut légal inattaquable (8).

(8) Le régime khalifien est un régime de cadastre juridique et non pas numérique. Il se base sur l'inscription du bien immobilier dans un registre foncier dépendant du registrador (un contrôleur de la propriété foncière) pour justifier la possession (ladite inscription constituant la seule preuve de la propriété). L'élaboration d'un plan cadastral est une phase obligatoire avant l'inscription au registre foncier et l'élaboration de bornes matérielles pour déterminer les limites de ce bien immobilier ou le terrain objet de l'inscription. Chargé de la tenue d'un registre public des immeubles, le registrador était autorisé à délivrer, sous la dépendance immédiate du président de la cour d'appel de Tétouan, le titre khalifien suite à une procédure de publicité. Son travail consistait à tenir les livres fonciers (un livre journal et un livre d'inscription), recevoir les réquisitions d'inscription et s'assurer de leurs fondements juridiques, entamer la procédure d'inscription, recevoir les oppositions, délivrer les certificats de propriété. La procédure de l'immatriculation, elle, se déroulait en deux phases (une phase administrative et une phase judiciaire). Pour en savoir plus, v. *Rapport final de l'étude portant sur l'analyse de la problématique foncière sous le régime du dahir khalifien de 1914 et son impact sur le développement urbain dans les provinces du nord*, op. cit.

Après l'indépendance, on a certes procédé au processus d'unification de la législation foncière (et partant du régime de l'immatriculation) à travers notamment l'extension de l'applicabilité du dahir du 12 août 1913, relatif à l'immatriculation des immeubles, sur tout le territoire national et la publication par touches successives d'une série de textes juridiques (9) mais sans atteindre l'objectif pratique de transformation de tous les titres khalifiens hérités de la période coloniale en titres fonciers. Les taux réduits d'apurement et les difficultés de valorisation du foncier conformément aux documents d'urbanisme qui couvrent la région nord en témoignent (10).

De plus, et malgré l'annulation du système khalifien, la précarité juridique qu'il a léguée a été à l'origine de pratiques illicites tel le problème des revendications abusives voire infondées, des empiétements causés par la nature même de la propriété foncière et l'immobilisation d'un certain nombre de propriétés due à la lourdeur du contentieux.

En outre, la précarité dudit régime est soupçonnée d'être l'une causes accentuant la situation urbaine de cette zone marquée par « la prédominance de la micropropriété et des morcellements successifs des terrains, les difficultés à maîtriser les formes d'utilisation des sols, la forte croissance démographique et l'urbanisation galopante, la prolifération des bidonvilles et quartiers non réglementaires, le désordre urbain et la densification des zones rurales en périphérie (11) ».

Mais la complexité du foncier au Maroc ne se résume pas à cette difficulté d'extension du régime de la propriété sécurisée à l'échelle nationale à travers la procédure de conversion des titres khalifiens en titres fonciers à part entière. D'autres dysfonctionnements peuvent être renvoyés à la rigidité des dispositions législatives en matière d'urbanisme, à la multiplicité des statuts fonciers, etc.

2. L'imbrication contraignante entre la législation d'urbanisme et l'état du foncier

Les liens entre l'urbanisme et le foncier ne sont pas à démontrer en ce sens où leur imbrication est transcrite au niveau de leurs législations respectives. En effet, la loi 12-90 relative à l'urbanisme et la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et

(9) Il s'agit du dahir n° 1-58-100 du 13 mai 1958, de l'arrêté ministériel du 18 août 1960, du décret Royal n° 114-66 du 24 octobre 1966 instaurant une procédure spéciale pour les immeubles ayant fait l'objet de l'immatriculation selon le Dahir Khalifien du 1^{er} juin 1914 et qui avait été modifié successivement par le dahir portant loi n° 175301 du 19 septembre 1977 instaurant une procédure différente et le dahir n° 1-89-167 du 9 novembre 1992.

(10) 5 % seulement des terrains au niveau de la ville de Tétouan sont immatriculés, 10 % sont en réquisition selon les services de la Conservation foncière. A noter que la plupart des terrains qui constituent les 5 % sont des terrains domaniaux. Au niveau de la province d'Al Hoceima, dont la superficie totale est de 357 800 ha à peine 4 602 ha sont immatriculés, soit 1,28 % des terrains, ce taux ne dépasse pas 2,2 % au niveau d'Imzouren, 1,1 % au niveau de Beni Bouayach, et 2 % au niveau de Targuiste. Source : *Rapport final de l'étude portant sur l'analyse de la problématique foncière sous le régime du dahir khalifien de 1914 et son impact sur le développement urbain dans les provinces du nord*, op. cit., p. 28.

(11) *Ibid*, p. 55.

morcellements ont conditionné juridiquement le développement urbain à la régularisation de la situation foncière des terrains.

A titre d'exemple, la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements prévoit dans son article 5 que la recevabilité du dossier de demande d'autorisation est tributaire de l'existence d'un titre foncier (caractère immatriculé ou en cours d'immatriculation du terrain). De plus, l'engagement effectif d'une procédure d'immatriculation « d'où l'expression en cours d'immatriculation » conditionne l'acceptation de la demande, le délai fixé pour le dépôt des oppositions devant être expiré sans qu'il n'y ait été formulé d'opposition.

L'enjeu est de taille étant donné que l'apurement de la situation foncière et le règlement des litiges y afférents conditionnent la compatibilité exigée entre la législation urbanistique et le régime d'immatriculation foncier.

Ces verrous d'ordre juridique rendent aléatoire la réalisation tout projet d'investissement, privent des zones entières de toute perspective d'urbanisation et cèdent ainsi la place aux constructions clandestines, à la spéculation foncière des propriétés gelées et au recours aux dérogations.

3. La multiplicité des statuts fonciers et la dualité du régime

La diversité des statuts et la dualité des régimes fonciers ont généré des blocages attentatoires au marché des transactions immobilières notamment en ce qui concerne l'offre de terrain qui conditionne les flux et les formes d'investissement. Le problème se situe en réalité au niveau de la complexité des procédures propres à chaque statut en termes de formalités, de conditions et de durées d'apurement.

Il existe en effet une diversité de statuts fonciers : le statut particulier des immeubles « *melk* » ou non immatriculés (propriétés privées individuelles) dotés d'un fondement normatif peu fiable et les propriétés collectives non « *melk* » à savoir les terres collectives, les terres *guich*, les terres *habous* (publics, privés des zaouïas et privés de famille) et domaniales (12). Le tableau suivant synthétise l'état des systèmes fonciers et des institutions de tutelle :

(12) Pour en savoir plus voir P. Decroux, *le Droit foncier marocain*, Rabat, éditions La Porte, 1977. Voir également N. Bouderbala, « Les systèmes de propriété foncière au Maghreb : le cas du Maroc », *Cahiers Options Méditerranéennes*, 1999, vol. 36. N. Bouderbala, A. Bourbouze, et R. Rubino, « Les terres collectives au Maroc, droit et fait », dans *Terres collectives en Méditerranée*, (éd.), F.A.O., Ovins et caprins : Réseau Parcours Euro-africain, 1992.

Répartition de la totalité des terres par statut juridique (13)

Statut juridique	Superficie (ha)	%	Gestion/Tutelle
Terres collectives	12 000 000	41,6	Min. Intérieur (Affaires rurales)
<i>Melk</i>	8 000 000	27,7	n.a.
Terres <i>guich</i>	210 000	0,7	Min. Intérieur (Affaires rurales) et Min. de l'Economie et des Finances (Domaines)
Terres <i>habous</i>	100 000	0,3	Min. Habous et Affaires Islamiques
Domaine :			
• public	320 000	1,1	Min. Equipement
• privé	1 045 000	3,6	Min. de l'Economie et des Finances (Domaines)
• forestier	7 200 000	24,9	Haut Commissariat aux Eaux et Forêts
Total	28 875 000	100,0	

Certes, certains statuts fonciers ont constitué un gisement pour les opérateurs publics qui y ont puisé les terrains nécessaires à la réalisation de leurs projets notamment dans le domaine de l'habitat et ce, souvent au moyen du mécanisme contraignant de l'expropriation avec les risques de distorsions que cela implique. Toutefois, la mobilisation des différentes terres aux statuts multiples soulève des difficultés d'ordre procédural qui en gêne l'introduction dans le marché foncier.

De même, la consommation à outrance du patrimoine foncier dont dispose l'Etat conjuguée à la non-reconstitution de ce patrimoine ont impacté négativement le rôle du foncier qui est parfois perçu comme obstacle à l'aménagement urbain (14) et un frein à la promotion des investissements.

Par ailleurs, le système foncier marocain est caractérisé par une dualité de régime. D'une part, il est régi par le droit musulman et les coutumes pour les biens non immatriculés (régime traditionnel de la *Moulkia*) et d'autre part, par le régime de l'immatriculation (15) introduit par le protectorat français.

(13) Source: Etude Intélec p. 23, cité par Banque Mondiale, Rapport n° 49970-MA, *Royaume du Maroc, Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc*, op. cit., p. 2. Concernant ce tableau, le rapport précise ce qui suit: «Il convient cependant de prendre les données de ce Tableau avec précaution. Pour les terres *melk*, les chiffres proviennent du Recensement Général de l'Agriculture (RGA), donc des déclarations des exploitants. Rien ne garantit que les exploitants aient déclaré des parcelles comme *melk*, leur appartenant, alors que ce pourrait être des terres collectives ou domaniales, donc des parcelles dont le statut est litigieux. Il se pourrait donc qu'il y ait moins de superficies *melk* que le Tableau ne le laisse supposer».

(14) V. A. Rachik, «Le foncier contre la ville» Al Maouil. *les Cahiers de l'ANHI*, n° 14, mai 1999. V. également A. Lehzem, et L. Jaidi, *l'Accès au sol urbain au Maroc*, OKAD, Rabat, 2001.

(15) Le régime de l'immatriculation foncière, appelé également régime des livres fonciers, trouve son origine dans la loi australienne Act Torrens (Du nom de son auteur Sir Robert Torrens, «registrar» général du territoire South-Australia), adoptée par le Parlement d'Australie en 1858. Il peut être défini comme étant un ensemble de règles juridiques visant l'identification des biens immeubles de manière claire et précise. Le système d'immatriculation étant basé sur trois principes: la purge juridique, destinée à donner à la propriété immobilière un point de départ précis,

Les immatriculations ont eu le mérite de doter les propriétés foncières d'une assise juridique fiable (titre foncier inattaquable) et bien qu'elles « se soient poursuivies depuis 90 ans, ce régime ne couvre qu'une fraction du territoire national (environ 30 % seulement des propriétés seraient immatriculées). Bien introduit dans les villes, il est resté hors de portée de la grande majorité des propriétaires agricoles. Le régime de droit musulman conserve donc toute son importance dans les zones rurales (16) ».

Ce constat est important si l'on sait que la *Moulkia* est fondée sur les témoignages et ne cadre plus avec le contexte actuel en raison de son fondement contestable. Les opérations réalisées dans le cadre de ce régime souffrent d'handicaps qui grèvent leur sécurité juridique (bien peu valorisé, difficulté de recourir au crédit...).

Quoiqu'il en soit, la complexité du cadre juridique régissant le foncier au Maroc et les problèmes qui en résultent ne masquent pas l'ampleur des enjeux liés à sa mobilisation.

4. Les enjeux de mobilisation du foncier en chiffres

Chaque année, plus de 5000 hectares de terrains, rentrent en périmètre urbain (17), dont 45,75% est destinée aux opérations immobilières et 25 % à l'industrie et à l'équipement. C'est dire que le foncier représente aujourd'hui un facteur déterminant au développement économique.

Particulièrement, la réserve foncière de l'Etat s'établit à 1 561 500 ha (18) dont 52 % immatriculée et 39 % en cours d'immatriculation. Ce foncier est essentiellement utilisé afin de répondre aux besoins des administrations publiques pour la construction des équipements administratifs, éducatifs et sanitaires mais également pour la réalisation de projets de développement économiques et sociaux.

Le foncier mobilisé par l'Etat entre la période 2002 à 2012 s'élève à 58 047 ha, réparti selon les secteurs suivants :

- secteur de l'habitat : mobilisation de 14 182 ha en faveur de programmes de logement notamment sociaux inscrits dans le cadre de la lutte contre l'habitat insalubre ;

et à la débarrasser de tout droit réel ou charge foncière non retenue lors de l'immatriculation de l'immeuble sur les livres fonciers. La spécialité foncière, par l'individualisation de chaque immeuble, portant un nom et un numéro, et dont les limites sont nettement déterminées sur les livres qui comportent l'inscription de tous les droits réels qui l'affectent. L'effet constitutif et la force probante des inscriptions figurant sur les livres fonciers, les actes donnant lieu à inscription étant soumis à contrôle. Pour en savoir plus, v. P. Decroux, *op. cit.*

(16) Banque Mondiale, Rapport n° 49970-MA, *Royaume du Maroc, Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc*, *op. cit.*, p. 13.

(17) D. Effina, *Marché immobilier résidentiel et investissements directs étrangers : cas du Maroc*, thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Mohamed V, juin 2011.

(18) Ministère de l'Économie et des Finances, *Revue Al Maliya*, n° 20, juillet 2013.

- secteur de l'industrie: mobilisation de 5 553 ha pour l'aménagement de zones industrielles et zones dédiées aux nouvelles technologies et la communication et également des zones de services ;
- secteur du tourisme: mobilisation de 10 552 pour les besoins de l'aménagement des stations touristiques inscrites dans le cadre de la Vision 2020 du secteur du tourisme ;
- secteur de l'énergie: mobilisation de 26 769 ha dans le cadre de l'implémentation de la politique gouvernementale des énergies renouvelables ;
- secteur agricole: l'Etat a également mobilisé ses terres agricoles dans le cadre de partenariat Public Privé atteignant une superficie d'environ 95 189 ha.

Face à ces enjeux, certaines mesures ont été prises mais elles demeurent insuffisantes. En effet, la charte d'investissement a prévu des avantages additionnels dont notamment, la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût d'aménagement des zones industrielles implantées dans les provinces et préfectures dont le niveau de développement économique justifie une aide particulière de l'Etat. La création du Fonds de Promotion des Investissements «FPI» s'inscrit également dans ce cadre.

Le FPI gère les opérations relatives à la prise en charge par l'Etat du coût de certains avantages accordés aux investissements éligibles dans le cadre de contrats et ce, conformément à la charte de l'investissement et son décret d'application. En terme d'appui foncier, le FPI assure une prise en charge de 20% des dépenses d'acquisition du terrain nécessaire à la réalisation de l'investissement, en matière d'infrastructures externes, ce dispositif participe aux dépenses d'infrastructure externe dans la limite de 5% du montant global du programme d'investissement et en matière de formation, il assure une participation aux frais de la formation; professionnelle prévue dans le programme d'investissement dans la limite de 20% du coût de cette formation.

Par ailleurs, certaines initiatives ont également été prises par le secteur bancaire pour encourager la mobilisation de foncier dans le cadre de projets d'investissement. En effet, le partenariat entre Attiajriwafa Bank, BMCE Bank et la Banque Centrale Populaire a permis de mobiliser plus de 1 milliard de dirhams afin de mettre en place un instrument de financement innovant, la Foncière Emergence, permettant aux investisseurs désireux de s'installer dans une Plateforme industrielle intégrée «P2I» de bénéficier d'une offre locative avantageuse.

La Foncière Emergence, est un fonds d'investissement dédié à l'immobilier industriel et de services, dont l'activité consiste à acquérir des bases foncières au sein de P2I, en vue de les proposer en offre locative aux industriels intéressés. Outre la gestion locative des bases foncières mises à disposition des industriels, la Foncière Emergence propose également des services d'aménagement sur mesure des parcelles louées.

Répondant aux enjeux de développement tout azimut du pays, ces évolutions témoignent de la volonté des toutes les parties prenantes (pouvoirs publics et secteur privé) de relancer l'investissement à travers la facilitation des conditions d'accès au foncier.

Conclusion

Il va sans dire que toute réforme relative à la gestion du foncier passe par une refonte de l'arsenal juridique qui prendrait en considération l'ensemble des statuts fonciers existants et qui veillerait à la cohérence des textes régissant le foncier, l'urbanisme, la fiscalité, l'investissement...

La révision du dahir de 1913 s'inscrit dans ce sens et a eu pour objectif méritoire de simplifier les procédures se rapportant au régime d'immatriculation. En effet, le nouveau texte (19) impose des délais de décision limités pour les conservateurs. La procédure d'opposition a été durcie et les oppositions abusives pénalisées. De même, des zones à immatriculation obligatoire seront définies (à l'image des grandes agglomérations urbaines) pour augmenter le nombre de terrains immatriculés.

Toutefois, il s'agit de poursuivre cet élan de réforme par l'adoption d'une batterie de mesures à même de résoudre ou d'atténuer les problèmes qui se posent aussi bien sur le plan purement foncier qu'au niveau du processus de développement territorial. La finalité attendue de cette réforme étant de faire du foncier un levier du développement et un facteur stimulateur de l'investissement.

Pour ce faire, une convergence doit être assurée au niveau des stratégies sectorielles étant donné le caractère transversal de l'investissement parallèlement à la mise en cohérence des actions des différents intervenants au moyen d'un outil institutionnel spécifique de coordination et de régulation doté d'un statut juridique, de moyens et de compétences appropriés.

De plus, cet organisme sera chargé de la gestion et de la reconstitution de la réserve foncière de l'État avec des ramifications régionales et locales. Il aura pour mission d'identifier les dysfonctionnements et de proposer les solutions appropriées et de gérer la réserve publique en termes de priorisation d'accès et de renouvellement de stock.

Aussi, cette réforme doit permettre une rationalisation de la mobilisation des terrains, une mise en articulation entre l'effectivité des documents d'urbanisme et les contraintes d'ordre foncier (en termes notamment de délais d'actes de cessibilité des terrains destinés à des projets d'utilité publique et des enquêtes foncières et autres actions d'aménagement foncier des zones ouvertes à l'urbanisation...) et une fiabilisation des transactions foncières à travers la modernisation du système d'authentification des actes.

Ce processus passera également par une simplification des régimes et des statuts juridiques du foncier, une généralisation de l'apurement de la situation juridique du foncier litigieux ou « contesté » grâce à des procédures adaptées en temps et en contenu, la

(19) Dahir n° 1-11-1977 du 25 hija 1432 (22 novembre 2011) portant promulgation de la loi n°14-07 modifiant et complétant le dahir du 9 ramadan 1331 (12 août 1913) sur l'immatriculation foncière.

constitution d'une réserve foncière publique, l'objectivation des critères de son affectation et partant une maîtrise renforcée du foncier.

Au niveau de la promotion des investissements en particulier, il s'agit de procéder à une priorisation des projets à très forte valeur ajoutée par la mobilisation des assiettes foncières potentielles à conditions fiscales avantageuses (telles les exonérations de droits et taxes y afférents) et par leur soumission à une réglementation urbanistique particulière, la poursuite de l'aménagement de zones et parcs industriels et la mise en place éventuelle de zones d'investissement réservées uniquement aux étrangers.

Afin d'améliorer l'attractivité et le développement économiques du Maroc en tant que destination d'investissement, il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif juridico-institutionnel de régulation foncière permettant l'émergence d'un marché foncier compétitif et promouvant le climat des affaires.

Bibliographie

Ouvrages, articles, thèses

- Bouderbala N., Bourbouze A. et Rubino R., «Les terres collectives au Maroc, droit et fait», dans *Terres collectives en Méditerranée*, (éd.), F.A.O., Ovins et caprins : Réseau Parcours Euro-africain, 1992.
- Bouderbala N., «Les systèmes de propriété foncière au Maghreb: le cas du Maroc», *Cahiers Options Méditerranéennes*, 1999, vol. 36.
- Decroux P., *le Droit foncier marocain*, Rabat, éditions La Porte, 1977.
- Effina D., *Marché immobilier résidentiel et investissements directs étrangers: cas du Maroc*, thèse de doctorat en Sciences économiques, Université Mohamed V, juin 2011.
- Es-Siari S., «Foncier: les conjoncturistes prônent un régulateur du marché», *Finances News Hebdo*, 26 janvier 2012.
- Lehzem A. et Jaidi L., *l'Accès au sol urbain au Maroc*, Okad, Rabat, 2001.
- Rachik A., «Le foncier contre la ville» *Al Maouil, les Cahiers de l'ANHI*, n° 14, mai 1999.

Rapports

- Banque mondiale, Rapport Doing Business 2015.
- Banque mondiale, Rapport n° 49970-MA, *Royaume du Maroc, Marchés fonciers pour la croissance économique au Maroc*, volume I: *Héritage et structures foncières au Maroc, Les contraintes structurelles et institutionnelles à l'émergence d'un marché efficient du foncier au Maroc*, 31 mai 2008.
- CNUCED, Rapport sur l'Investissement dans le Monde, juin 2013.

Ministère de l'Economie et des Finances, Revue *Al Maliya*, n° 20, juillet 2013.
Office de Change 2013.

Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et du Développement de l'Espace, Direction générale de l'urbanisme et de l'architecture, Direction de l'urbanisme, Division de l'évaluation des documents d'urbanisme, cabinet Begdouri, Rapport final de l'étude portant sur l'analyse de la problématique foncière sous le régime du dahir khalifien de 1914 et son impact sur le développement urbain dans les provinces du Nord, 2005.