

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Le Foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion sociale

Saisine n°25/2019

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Le Foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion social

Conformément à l'article 7 de la loi organique n°128-12, relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), a été saisi par le Chef du Gouvernement, en date du 24 janvier 2018, aux fins de réaliser une étude dans l'objectif de formuler la vision du Conseil pour une nouvelle stratégie nationale de la politique foncière de l'Etat, accompagnée d'un plan d'action pour sa mise en œuvre. Dans cette saisine, le Chef du gouvernement a invité le Conseil à mener ses travaux en synergie avec l'Agence MCA-Morocco.

Dans ce cadre, le Bureau du CESE a confié à la Commission permanente chargée des Affaires économiques et des Projets stratégiques la réalisation de cette étude en coordination avec l'Agence MCA-Morocco .

Lors de sa 105^e session ordinaire, tenue le 25 décembre 2019, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté, à la majorité, l'étude sur " le foncier au Maroc : un levier fondamental pour le développement durable et l'inclusion sociale ", dont est extrait le présent avis.

Synthèse

Le foncier joue un rôle-clé dans le développement économique, la réduction des disparités spatiales et le renforcement de la justice sociale. Mais eu égard aux insuffisances qui caractérisent les règles consacrées par les textes législatifs et réglementaires censés protéger les droits fonciers, un sentiment d'iniquité s'est graduellement développé au sein de la population. Ce sentiment est également nourri par les logiques spéculatives parfois constatées et les carences qui entachent la mise en œuvre des politiques publiques relatives au foncier au regard des exigences de développement économique, social et environnemental de notre pays.

En effet, et tout en mettant en exergue les réformes et les initiatives entreprises par notre pays dans ce domaine, le CESE relève une absence de cadre stratégique commun pour mettre en cohérence et orienter efficacement les politiques publiques en lien avec le foncier. Par ailleurs, les efforts publics consentis jusqu'à présent restent confrontés à des contraintes importantes en termes d'harmonisation et de convergence des objectifs et des actions, en lien notamment avec la multiplicité des intervenants, la diversité des statuts juridiques et l'absence de mécanismes efficaces de coordination décentralisée en matière d'action foncière.

Sur la base des constats susvisés, le CESE propose quatre orientations stratégiques englobant chacune une série de mesures à même de permettre une modernisation du dispositif global régissant le foncier tout en maintenant les équilibres qui le fondent. L'objectif d'une telle démarche est, *in fine*, de répondre efficacement aux besoins pressants de sécurisation de la propriété, de régulation du marché foncier et d'amélioration du système d'information foncière.

La première orientation préconise l'aménagement des espaces urbains libres de toute contrainte au développement, attractifs pour l'investissement productif et offrant des logements dignes et accessibles, en veillant notamment à :

- mettre en place des programmes de développement de l'habitat moyen standing, soutenus par des mesures incitatives, en assurant un suivi rigoureux afin d'éviter les comportements de prédation parfois observés durant le déploiement des programmes de logements sociaux ;
- recourir au remembrement dans les zones péri-urbaines pour favoriser une intervention publique à même d'accélérer l'ouverture à l'urbanisation.

La deuxième orientation prône une réforme progressive du statut des terres collectives qui garantit les droits individuels et collectifs, allège les contraintes au développement rural, tout en prenant en compte les impératifs de durabilité environnementale. Parmi les mesures proposées, il conviendrait de :

- mettre en conformité les terres de culture avec les dispositions du Code des Droits Réels (CDR), en reconnaissant les droits fonciers élargis au principe d'une exploitation paisible ou de jouissance perpétuelle sur la base de l'état parcellaire et définir les droits associés (location, cession, échanges...);
- procéder à une régularisation progressive du foncier résidentiel des zones d'habitat irrégulier en renforçant, dans un premier temps, les droits exercés sur les résidences par des baux de longue durée renouvelables pour, *in fine*, reconnaître la propriété selon des modalités à définir.

La troisième orientation va dans le sens de la mise en place d'un cadre juridique régissant le secteur du foncier dans sa globalité, qui garantit la sécurité de la propriété tout en prenant en compte les spécificités et les rôles respectifs de chacun des régimes fonciers. Parmi les mesures proposées, il conviendrait de :

- reconnaître et protéger les divers droits fonciers acquis légitimement mais non conformes à la loi, (cessions de gré à gré, baux de longue durée, tanazoul, etc.), au même titre que les droits issus de régimes bénéficiant de protections inscrites dans les lois ;
- consolider et unifier le cadre juridique régissant le foncier par la création d'un "Code Foncier", qui comprendrait les règles communes à tous les statuts fonciers, ainsi que d'autres règles spécifiques applicables à certains types et statuts du foncier.

La quatrième orientation vise à asseoir une gouvernance foncière efficace et efficiente dotée d'un cadre de gestion et d'instruments adaptés aux évolutions de la demande. Parmi les mesures proposées, il conviendrait de:

- mettre en place un cadastre national couvrant l'ensemble du territoire national, à côté du cadastre juridique relatif aux terrains immatriculés, en activant le cadre légal y afférent, tout en préfigurant, à terme, de développer un cadastre universel sur lequel figureraient toutes les informations nécessaires à une gestion efficiente de la ressource foncière ;
- Renforcer la coordination de l'action foncière à travers une institution dédiée qui devra être investie de larges pouvoirs ;
- mettre en place une fiscalité adaptée et évolutive, adossée à une information accessible et transparente, pour pénaliser les comportements spéculatifs, en envisageant de créer un impôt ciblant le patrimoine non générateur de richesse.

Une réforme réussie de la politique foncière du pays, génératrice de richesses et socialement acceptable, nécessite d'anticiper les différentes formes de résistance, aussi bien sociales que politiques, susceptibles d'entraver la mise en œuvre harmonieuse de la nouvelle stratégie foncière. Elle requiert également une priorisation dans la mise en œuvre des mesures, en se focalisant sur les « quick wins » et les priorités des parties prenantes institutionnelles, tout en s'inscrivant dans une logique de long terme pour faire du foncier un véritable levier de développement.

Principaux éléments de contexte et cadre d'analyse

Le foncier joue un rôle clé dans le développement économique, la réduction des disparités spatiales et le renforcement de la justice sociale. Les enjeux liés au foncier sont importants et complexes. Ils définissent les relations que les sociétés organisent à propos de l'accès à la terre et aux ressources naturelles¹ aussi bien d'un point de vue public que privé.

Aussi le Maroc a-t-il adopté, depuis le milieu des années 2000, des stratégies sectorielles intégrant la dimension du foncier comme ressource stratégique à mettre au service des objectifs de développement des divers secteurs productifs (tourisme, industrie, agriculture, pêche, logistique, commerce, etc.).

Toutefois, l'exécution de ces stratégies sectorielles se heurte le plus souvent à des difficultés d'abord pour "rationaliser" la mobilisation du foncier de manière rentable tout en minimisant les coûts environnementaux et sociaux pour la collectivité, puis pour assurer une convergence entre les stratégies et les secteurs.

Ce constat renvoie à l'absence de cadre stratégique commun pour mettre en cohérence les politiques publiques, en lien avec le secteur du foncier à l'échelle des territoires. Les raisons sont multiples et liées à la multiplicité des intervenants, à la diversité des statuts juridiques du foncier et à l'absence de mécanismes de coordination décentralisée en matière d'actions foncières.

Une telle situation découle de ruptures et d'adaptations qui ont été à l'origine des évolutions dans les modes de mobilisation du foncier (opérateurs fonciers et procédures juridiques), ainsi que dans les effets et contraintes y afférents. Mais elle est également due à une dualité, fruit de l'héritage du droit foncier musulman et du droit foncier « moderne » imposé par le protectorat français. Dans les faits, plusieurs statuts et régimes fonciers continuent à régir la propriété foncière au Maroc.

Le cadre juridique régissant le foncier au Maroc, mis en place au début du protectorat, a pendant longtemps été caractérisé par une certaine cohérence d'ensemble. Fondé sur une distinction entre terres relevant de la gestion directe du makhzen ou de sa tutelle et terres privées, ce cadre repose sur une série de textes instituant des types particuliers de « terres », soumises à des régimes spécifiques, les statuts fonciers.

L'analyse juridique conduite dans le cadre du présent travail montre que la catégorisation des statuts des terres repose soit sur leur propriétaire, soit sur leur destination ou usage. Aux regard des différents statuts, les terres peuvent ainsi être melk, domaniales (privé et public), forestières ou encore habous ou collectives. Chaque statut est soumis à des règles particulières restreignant de manière plus ou moins importante l'exercice du droit de propriété.

A ces textes fondateurs, organisant les statuts fonciers, viennent se rajouter plusieurs textes qui ont pour but d'organiser la reconnaissance de la propriété et sa dévolution. L'immatriculation foncière, introduite dès 1913 dans la législation, institue un régime de publicité foncière réelle. Ce régime consiste à immatriculer chaque immeuble délimité sur le terrain sous un nom et un numéro et avec les indications juridiques et topographiques propres. Sur chaque titre ainsi constitué sont inscrits les droits réels et charges foncières qui grèvent l'immeuble. Le titre foncier, constituant l'« état civil » de chaque immeuble, permet ainsi de connaître la situation physique et juridique de l'immeuble qui se trouve au centre de cette publicité.

1 - A. DURAND-LASSERVE et É. Le ROY, 2012, La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050, AFD.

Adopté en 2012, le code de droits réels institue pour sa part une législation unique applicable à tous les immeubles qu'ils soient ou non immatriculés. Ce faisant, le législateur réduit l'application des règles du droit foncier musulman aux situations qui ne sont pas prévues explicitement par le code des droits réels ou le code des obligations et contrats ou les législations foncières spéciales. Ce code pose des règles concernant chacune des catégories ; sont ainsi expressément précisés :

- l'effet constitutif des inscriptions sur les livres fonciers pour les biens immatriculés ;
- l'effet et la preuve de la possession pour les immeubles non immatriculés ;
- l'obligation, pour les deux catégories, ainsi que pour tous les actes translatifs de propriété, ou qui créent, cèdent, modifient ou suppriment un droit réel, d'être, sous peine de nullité, établis par acte authentique ou par acte ayant acquis date certaine rédigé par un avocat agréé auprès de la Cour de cassation.

A cet édifice, viennent se rajouter des textes, pris au fur et à mesure des besoins et venant restreindre l'exercice de la propriété sur la base de la situation géographique des propriétés. Les textes relatifs à l'urbanisme apportent des restrictions en milieu urbain, tandis que les textes sur la mise en valeur agricole, la protection des aires protégées ou encore la protection du littoral des restrictions à l'exercice de la propriété en milieu rural.

En somme, il s'avère aujourd'hui que ce cadre n'est plus en accord avec les réalités actuelles et les nouveaux enjeux associés au foncier, car les adaptations pour stimuler l'offre et répondre aux demandes croissantes, ont rendu l'arsenal juridique vétuste et complexe, se caractérisant par une multiplicité et une compartimentation des textes juridiques, et régissant le secteur de manière peu cohérente.

Il convient donc de souligner qu'il devient désormais nécessaire de faire évoluer ces lois, au regard des télescopes qu'elles génèrent et des défauts de gouvernance globale qu'elles engendrent.

Les nouveaux enjeux du foncier

Les évolutions démographiques et techniques ont profondément modifié la demande de foncier. Le cadre, prévu à l'origine pour protéger certaines catégories de terres-forêts, terres collectives, espaces à usage commun- ne permet plus d'apporter de réponses satisfaisantes à la demande de politiques de développement qui évoluent. En effet, la question des marchés fonciers est devenue centrale dans la réflexion économique sur le développement au regard du rôle déterminant que jouent les marchés de transfert provisoire et définitif de droits sur la terre, car ils permettent d'améliorer l'allocation des facteurs dans un contexte où les dotations en facteurs de production et en capacités de gestion sont hétérogènes.

Par ailleurs, les effets négatifs en termes d'équité, d'efficacité et de durabilité ont été analysés comme des dysfonctionnements des marchés fonciers justifiant des politiques foncières fortement coercitives, prohibant ou restreignant l'exercice de la propriété et des droits secondaires. L'inefficacité réelle ou supposée des marchés fonciers a aussi souvent été abordée comme un dysfonctionnement dans la mutation des systèmes dans le sens d'une appropriation privative.

Le jeu combiné de la croissance démographique urbaine, du développement de cultures destinées au marché et des changements dans les systèmes de culture (développement de plantations pérennes), qui augmenteraient la valeur de la terre et l'investissement sur celle-ci, justifieraient par conséquent le recours à des solutions fondées sur la melkisation des terres

de culture ou encore l'accès à la propriété en milieu urbain (logement social). Renforcer la sécurité, notamment par le biais de l'immatriculation serait alors « la » solution.

Cependant, les difficultés à garantir la pleine efficacité d'un système aussi abouti que celui de l'immatriculation foncière montrent la difficulté à apporter des réponses fondées sur une telle approche. Adossée à l'une des législations les plus adaptées au type d'institution qu'elle représente, disposant de ressources financières conséquentes, l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (ANCFCC) éprouve des difficultés à généraliser l'immatriculation en zone rurale, à assurer la mise à jour régulière des titres fonciers ou encore à se prémunir contre les dérives de la spoliation.

Dans le même temps, des transactions passées, qui semblaient sécurisées par leur reconnaissance sociale, sont remises en cause par les dynamiques en place et l'évolution des rapports de force dans la société.

Trois axes de réforme nécessaires, en respectant l'acquis juridique

Le système foncier présente certes des imperfections, mais il est vite apparu que la plus grande des erreurs serait de le mettre à bas sans réflexions préalables profondes. Le travail conduit par le Conseil a consisté à interroger les textes au regard de la pratique et des diverses adaptations plus ou moins respectueuses des règles de droits, puis de formuler des propositions qui permettent de faire évoluer le système tout en maintenant les équilibres qui le fondent.

Menée selon une approche participative, ce travail est le fruit d'un large débat entre les différentes catégories qui composent le Conseil, ainsi que des auditions et ateliers organisés avec les principaux acteurs et les parties prenantes concernés.

Il est également le résultat de discussions, de questionnements et d'analyses, s'appuyant sur une série de références à la fois théoriques et pratiques, sur des études antérieures et sur un état de référence (Benchmark) permettant de capitaliser sur les enseignements en matière de gouvernance du foncier, de sa mobilisation, de sa régulation et de la mise à disposition d'une information foncière transparente au service de l'intervention des pouvoirs publics et des projets des opérateurs privés.

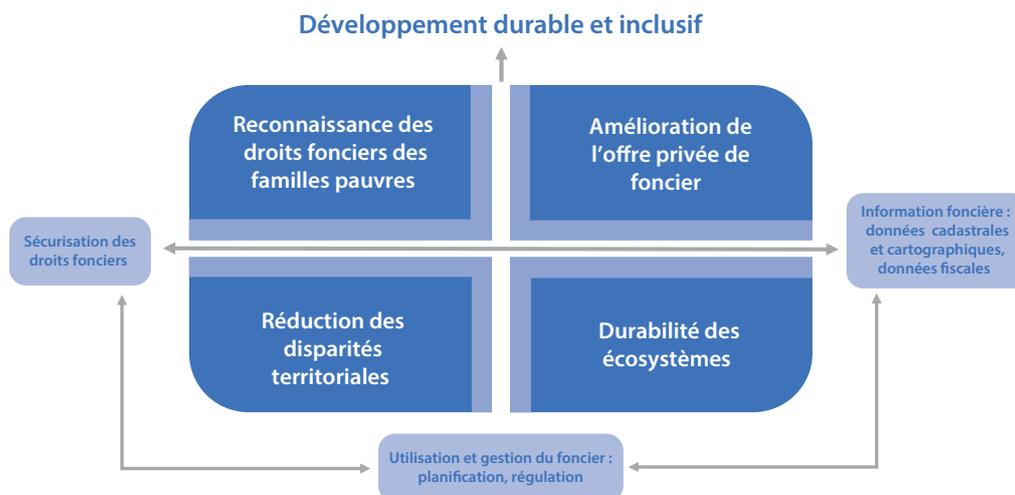
Les travaux menés par le Conseil ont également été sous tendus par les constats forts et les limites du modèle de développement actuel, dont l'analyse a permis de dégager des convictions très largement partagées entre les membres du Conseil et qui appellent à opérer des inflexions majeures, sans lesquelles le Maroc ne pourrait prétendre à un nouveau modèle de développement inclusif et durable, et encore moins à l'émergence.

Sur cette base, il apparaît nécessaire et urgent de définir une stratégie globale, multidimensionnelle et multisectorielle dans le domaine du foncier, qui puisse répondre aux défis de la diversité, de la rareté et du développement durable. Pour cela, elle devrait s'appuyer sur des politiques foncières appropriées, formant un cadre à même de permettre l'articulation entre les principes d'équité, d'inclusion sociale, de justice territoriale, de performance et d'efficacité économique, et tenant compte fortement de ses déterminants sociologiques.

De plus, ce cadre devrait évoluer à travers la modernisation de son dispositif global, afin que le foncier puisse répondre aux besoins de sécurisation de la propriété, de régulation du marché foncier, d'amélioration du système d'information foncière et d'un développement plus soutenu et durable.

L'objectif ultime d'une telle démarche réside dans la volonté de répondre aux besoins de tous les citoyens individuellement, des populations collectivement et de tous les acteurs concernés, non seulement pour les générations actuelles, mais aussi et dès à présent, pour les générations à venir. La dimension genre dans la législation et dans la pratique de gestion foncière marocaine, ainsi que les problématiques y afférentes constituent aussi un point fondamental à considérer pour répondre aux objectifs (dont celui de l'équité) de la nouvelle stratégie de l'Etat en matière de gestion du foncier.

Trois principaux axes, formant une grille d'analyse, ont été identifiés comme devant soutenir une nouvelle vision de la politique foncière et de ses évolutions nécessaires :



1. L'amélioration de la sécurisation foncière dont l'intervention vise une meilleure reconnaissance des droits acquis par la création de normes locales, notamment sur les terres collectives, ainsi qu'une meilleure sécurisation des droits sur le melk non-immatriculé.
2. L'amélioration de la planification et de la régulation foncière qui consiste en un renforcement de la planification de l'usage des terres en milieu urbain ainsi qu'en milieu rural, en abrogeant les dispositions restrictives dépassées (Code des investissements agricoles, Périmètre de Mise en Valeur en Bour et en mettant en place des modes d'intervention favorisant la concertation - Zone d'aménagement concertée -).
3. L'amélioration de l'information foncière qui repose sur une opérationnalisation des textes régissant le cadastre national, en utilisant les opportunités offertes par les évolutions technologiques et les travaux réalisés ces dernières années par l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (ANCFCC) et le ministère de l'agriculture (Registre national agricole).

Les éléments du diagnostic, établis à partir de la grille d'analyse retenue, font ressortir l'existence de liens entre, d'une part, le capital foncier et, d'autre part, les différents acteurs socioéconomiques (propriétaire/ayant droit, exploitant, entrepreneur/investisseur, Etat), qui peuvent être définis à travers quatre paramètres principaux, à savoir :

- le droit d'accès au foncier ;
- le coût de cet accès ;
- la sécurisation après accès ;
- le mode d'utilisation (valorisation productive vs comportement rentier).

Aussi, la concrétisation de l'ambition de faire du foncier un véritable levier de développement, en favorisant une réallocation productive des ressources, une justice sociale et territoriale et une préservation des écosystèmes naturels, suppose de s'attaquer aux contraintes et obstacles majeurs dont pâtit le système foncier au Maroc, à travers l'amélioration de l'efficacité des quatre paramètres cités ci-haut. D'autant plus que l'urgence de la mise en place d'une telle stratégie n'est plus à démontrer. En effet, les dysfonctionnements accumulés depuis des décennies ont eu des répercussions négatives importantes aux plans économique, social et environnemental :

- Des difficultés d'accès au logement régulier en raison du coût élevé du logement formel (classes défavorisées et classe moyenne) ;
- Des ménages pauvres contraints de recourir aux transactions non formelles et à des arrangements divers pour accéder au foncier à un coût abordable, voire occuper illégalement un terrain, dans l'anticipation d'une régularisation future ou d'un relogement ;
- La persistance de l'habitat irrégulier en dépit de l'existence de programmes de type « villes sans bidonvilles » qui n'ont pas pu assurer une intégration urbaine optimale des familles recasées dans des quartiers éloignés, accroissant ainsi les disparités sociales et territoriales ;
- La ségrégation sociale, la perte de terres agricoles et la dégradation des écosystèmes suite au phénomène d'urbanisme d'opportunité et d'extension désordonnée des périphéries ;
- La vulnérabilité de certaines catégories notamment les femmes en milieu rural et les petits agriculteurs, en particulier en périphérie des villes ;
- La fragilité de la sécurité de la propriété ;
- Une propagation des pratiques rentières basées sur la spéculation et la rétention, au détriment de la mobilisation efficiente des terres pour l'investissement productif.

A ce titre, le diagnostic effectué dans le cadre de cette étude a permis de s'arrêter sur un large spectre de lacunes et défaillances qui devraient constituer les champs d'action prioritaires de toute stratégie foncière future. Ces domaines d'action peuvent être regroupés en deux grandes catégories dont chacune englobe un certain nombre d'insuffisances à pallier, à savoir :

- Le cadre juridique et fiscal du foncier qui présente de nombreux déficits, notamment ceux ayant trait à :
 - La multiplicité des statuts juridiques des terres avec des modes d'exploitation et de transmission hétérogènes,
 - Le non-achèvement de l'assainissement de la situation juridique du domaine de l'Etat, ce qui est de nature à contraindre la mobilisation du foncier en faveur des projets de développement socio-économiques,
 - L'offre insuffisante des terrains viabilisés qui contribue à maintenir les prix à des niveaux élevés,
 - La réglementation urbanistique en vigueur ne contribuant pas à limiter les superficies de terrains à mobiliser et l'occupation des sols,
 - Un arsenal juridique vétuste et complexe,
 - L'absence d'instruments de régulation du marché foncier (à l'exception du droit de préemption de l'Etat),
 - L'utilisation excessive des dérogations, aussi bien en milieu urbain que rural, pour répondre aux urgences,

- Le manque d'instruments fiscaux adaptés au marché foncier, notamment dans le cas des changements de vocation des terres, ce qui constitue un terreau fertile pour la spéculation, la rétention et les pratiques illégales,
- Une sécurisation de la propriété qui demeure insuffisante en raison, notamment, d'un faible rythme des actions d'immatriculation surtout en milieu rural, d'un manque de sécurité de la Moulkiya pour les acheteurs et d'une persistance des transactions « grises » des terres collectives et de l'informel ;
- La gouvernance et la cohérence des politiques publiques, un deuxième champ d'action qui concerne aussi bien le niveau de pertinence des choix opérés dans le domaine de la politique foncière du pays, que les interactions entre celle-ci et les autres politiques publiques, tant sectorielles que territoriales. Parmi les contraintes relevées à ce niveau, il y a lieu de souligner :
 - Le manque d'une orientation stratégique cohérente et intégrée du foncier,
 - L'articulation insuffisante entre les documents d'urbanisme et les services publics urbains,
 - L'affaiblissement de l'urbanisme en tant qu'instrument de régulation,
 - La faiblesse de l'action foncière,
 - Les télescopages entre les objectifs sectoriels et des comportements spéculatifs opportunistes découlant de l'utilisation fréquente des dérogations,
 - La focalisation excessive de la part de l'Etat sur l'accès à la propriété, au détriment du logement locatif qui demeure peu développé,
 - Un système d'information foncier nécessitant un renforcement en matière d'accessibilité, de transparence et de partage de données.

En partant des analyses effectuées dans le cadre du présent rapport, quatre orientations principales ont été identifiées pour tracer les priorités de la future stratégie foncière du pays. Ces orientations comportent chacune une batterie de mesures et d'actions pouvant être classées dans l'un des deux grands domaines d'action définis précédemment. Les recommandations retenues sont issues du diagnostic établi dans le cadre de ce rapport, mais capitalisent aussi sur les recommandations incluses dans les précédents rapports et études du CESE² et traitant de la thématique du foncier.

2- Nouveau Modèle de Développement du Maroc : contribution du CESE ; Cohérence des Politiques Sectorielles et ALE ; Changement de paradigme pour une industrie au service d'un développement soutenu, inclusif et durable ; Système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale ; Développement du monde rural : défis et perspectives ; Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles ; Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme ; etc.

Recommandations du CESE

Faire du foncier un levier fort de la dynamique de développement économique et social du pays, en assurant :

- l'équité et la sécurisation des droits ;
- la fluidité des marchés ;
- l'inclusion sociale, la réduction des disparités ;
- et la protection des écosystèmes

Le foncier est une relation sociale qui représente un facteur fondamental que les citoyens, les opérateurs économiques et l'État considèrent dans toute décision d'investissement qui engage leurs intérêts immédiats et futurs.

La qualité des décisions et des actions de la puissance publique ayant un impact sur l'appropriation, la valeur, l'usage des terrains et sur l'inclusion sociale, et communément regroupées sous le nom de politique foncière, s'avère donc primordiale du fait de la contribution déterminante du foncier dans les objectifs de "haut niveau" du développement durable.

Toutefois, la formulation des politiques foncières au Maroc a été jusqu'ici davantage fondée sur des tentatives d'adaptation, que sur des analyses concrètes de leur potentiel de contribution au développement économique, social et environnemental du pays.

Le CESE aspire en conséquence, à travers la présente étude, à apporter sa contribution à l'élaboration d'une stratégie globale, audacieuse et cohérente concernant la politique foncière du Royaume.

A ce titre, le CESE rappelle les constats effectués dans les parties précédentes :

- La politique foncière est une politique transversale qui impacte directement les stratégies de développement économique et social et environnementale du pays, que ce soit au niveau de leur conception ou de leur déploiement. Elle impacte également d'une manière directe le développement et l'aménagement des territoires ainsi que la mobilité des citoyens ;
- La politique foncière doit, par conséquent, s'articuler de manière cohérente avec les orientations générales de développement du pays en termes économique, social et environnemental, mais également avec les autres politiques auxquelles elle est liée ;
- La politique foncière doit permettre la mobilisation du foncier à un coût raisonnable pour les investisseurs et pour les actions de l'État, que ce soit pour la création de nouvelles zones industrielles, pour la gestion de l'extension et de la transformation urbaine ou pour l'accompagnement des politiques agricoles ;
- Le cadre de gestion actuel des statuts fonciers, marqué par un pluralisme juridique, a produit des décalages et des pratiques indésirables (sécurisation non garantie, prédation, transactions grises, spéculations, répartition inéquitable, dégradation des écosystèmes, etc.) ;

- Le cadre juridique régissant le foncier n'est donc plus adapté aux évolutions démographiques et techniques qui ont engendré une transformation profonde de la demande de foncier. Prévu à l'origine pour protéger certaines catégories de terres (domaine forestier, terres collectives, domaine public, etc.), ce cadre ne permet plus d'apporter de réponses satisfaisantes aux besoins des politiques de développement ;
- La pluralité des intervenants dans la politique foncière (Départements en charge de la gestion du foncier, ANCFCC, Agences urbaines, collectivités territoriales, etc.) aboutit encore à des incohérences majeures, sources de dysfonctionnements.

Le CESE considère qu'il faut ajouter à ces constats que :

- Une approche progressive, territoriale et régionalisée s'impose dans la mise en œuvre de toute nouvelle stratégie foncière ;
- Des interventions publiques visant à prévenir et à lutter contre les exploitations des ressources foncières ayant des effets économiquement, socialement et écologiquement indésirables restent nécessaires ;
- L'introduction d'une transparence plus grande au niveau de l'information foncière est primordiale afin d'améliorer la perception des impôts fonciers et d'agir efficacement contre les comportements pénalement répréhensibles (transactions occultes, délits d'initiés, prise d'intérêt illégale, etc.), en plus du renforcement des dispositifs de lutte contre la spoliation foncière ;
- L'égalité des genres dans la gestion du patrimoine foncier est impérative, tout particulièrement sur les terres collectives, car elle représente une condition essentielle pour une participation effective des femmes au développement économique et social de notre pays.

Dans ce cadre général, le CESE propose les recommandations suivantes classées en fonction de quatre orientations majeures :

Orientation 1 : Des espaces urbains libres de toute contrainte au développement, attractifs pour l'investissement productif et offrant des logements dignes et accessibles

Les familles appartenant aussi bien aux classes moyennes que pauvres rencontrent des difficultés d'accès au logement formel en raison de son coût élevé, au moment où, l'habitat irrégulier persiste malgré les programmes de résorption tels que « villes sans bidonvilles ». En parallèle, le développement urbain et la mobilisation de l'investissement productif sont pénalisés par des contraintes patentes.

Les recommandations relatives au foncier urbain se présentent comme suit :

1. Mettre en œuvre des mesures qui facilitent l'accès au foncier pour la classe moyenne et la lutte contre l'habitat irrégulier

La solution aux problèmes de logement doit provenir d'une réduction substantielle des coûts de lotissements et des terrains à construire.

Les mesures proposées à cet effet sont les suivantes :

1. Différencier les normes de réalisation des lotissements destinés à l'habitat économique, à l'image de la réglementation de la construction économique établie par le décret de 1964 ;
2. Exonérer de droits d'immatriculation les zones destinées à ces développements ;

3. Différer partiellement ou préfinancer par l'Etat l'équipement en services publics ;
4. Anticiper l'extension spatiale de la ville et intervenir sur les quartiers d'urbanisation spontanée pour les équiper et les intégrer à la ville.

Cela requiert à la fois un dispositif réglementaire adapté, mais également des ressources humaines et financières (envisager la mise en place d'un fonds de mise à niveau de l'habitat irrégulier) ;

5. Affecter une partie des droits à construire aux propriétés frappées de servitudes.

Cette recommandation a pour objet de réduire l'inégalité engendrée face aux bénéficiaires et aux contraintes du plan d'aménagement. Elle consiste à affecter une partie des droits à construire aux propriétés frappées de servitudes, qui pourront être cédées aux promoteurs pour obtenir une compensation pécuniaire ;

6. Mettre en place des programmes de développement de l'habitat moyen standing, soutenus par des mesures incitatives, en assurant un suivi rigoureux afin d'éviter les comportements de prédation observés durant le déploiement des programmes de logements sociaux ;
7. Favoriser le développement du foncier destiné au logement locatif en faveur de la classe moyenne, en veillant à :
 - Encourager l'investissement dans le logement locatif, en instaurant des avantages fiscaux subordonnés à un encadrement des loyers et en garantissant l'accès à ces logements à des populations ciblées,
 - Créer un fonds spécial au niveau de chaque ville pour le financement du foncier destiné au logement locatif,
 - Exercer le droit de préemption pour la constitution d'un patrimoine foncier destiné aux logements locatifs,
 - Instaurer des quotas de logement locatif dans les documents de planification urbaine, notamment dans le cadre des zones d'aménagement concerté (ZAC).

2. Alléger les contraintes foncières au développement urbain

Le CESE recommande principalement de constituer des réserves foncières, de réduire le coût du foncier à urbaniser et de récupérer la plus-value foncière associée au changement de vocation en milieu péri-urbain. A cette fin, il convient de veiller à :

8. Instituer un dispositif de préemption en faveur de la commune, pour en faire un acteur efficace de la gestion foncière³ ;
9. Améliorer le cadre de gestion des propriétés dans l'indivision afin de faciliter les transactions foncières y afférentes, comme par exemple :
 - La création d'une sorte de majorité entre copropriétaires qui prendraient les décisions sans avoir l'accord de l'ensemble des co-indivisaires,

3 - Le droit de préemption urbain offre la possibilité à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier, lorsque celui-ci est mis en vente par son propriétaire, pour réaliser une opération d'aménagement.

Ce type de procédure existe dans plusieurs pays, notamment en France où il a plusieurs intérêts :

- Réalisation de logements locatifs sociaux ;
- Moyen de connaître les prix et de constituer des références (en évitant les sous déclarations) ;
- Création de périmètres de protection.

- La mise en place des mécanismes de sortie de l'indivision fondés sur le droit musulman (vente Safqa⁴),
 - La création d'un fonds spécial au niveau de chaque ville pour la gestion de la plus-value foncière, qui pourrait être une solution appropriée pour le financement de l'urbanisation ;
10. Utiliser la procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC), qui permet de négocier les droits à construire en échange d'une contribution à l'aménagement de la zone ;
 11. Créer une taxe locale affectée à la réalisation du hors site et au remboursement des crédits contractés pour l'aménagement. Elle peut être perçue au profit d'une commune ou de groupements de communes pour la réalisation d'équipements publics ;
 12. Limiter l'octroi des dérogations en matière d'urbanisme et de renoncer à la logique de dérogation absolue ;
 13. Recourir au remembrement dans les zones péri-urbaines pour favoriser une intervention publique à même d'accélérer l'ouverture à l'urbanisation dont l'efficacité sera, à terme, améliorée si les dispositions du cadastre universel sont mises en place. Il est à noter que le projet de code de l'urbanisme de 2007 avait introduit des dispositifs intéressants à cet effet, qu'il serait opportun de redynamiser ;
 14. Favoriser l'extension verticale des villes pour maîtriser l'expansion urbaine anarchique, notamment sur les terres agricoles.

3. Favoriser le développement du foncier industriel

15. Développer de nouveaux instruments pour la mise à disposition de foncier industriel à prix compétitif, à la fois en matière d'acquisition que de location ;
16. Adapter le cadre des Organismes de Placement Collectif Immobiliers (OPCI) au secteur industriel, afin d'accorder à ce dernier les mêmes avantages audit secteur. Plus particulièrement, sont visées les dispositions relatives à l'exonération permanente d'impôts sur les bénéfices provenant de la location de terrains ou d'immeubles à usage industriel, qui permettraient d'accroître l'attractivité de ce type de produits ;
17. Introduire un abattement permettant de pallier l'absence d'amortissement des terrains industriels, pour accroître le financement mobilisable en faveur de l'industrie ;
18. Responsabiliser les régions dans la planification et la création des zones industrielles.

Orientation 2 : Une réforme progressive du statut des terres collectives qui garantit les droits individuels et collectifs, allège des contraintes au développement rural tout en prenant en compte les impératifs de durabilité environnementale

En milieu rural, l'analyse de la gestion du foncier met en évidence des décalages patents entre les modes de mobilisation du foncier agricole et les objectifs du nouveau modèle agricole et rural annoncés dans les Discours Royaux. L'analyse montre également le besoin de réforme pour le régime des terres collectives en raison de l'existence de créations normatives locales socialement acceptées mais non codifiées et potentiellement incompatibles avec certaines dispositions juridiques de la Constitution et des lois.

4 - Vente safqa: vente à un tiers, par un co-indivisaire, de la totalité d'un bien dans l'indivision, à charge pour chacun des autres co-indivisaires :-soit de ratifier le contrat en recevant la partie du prix qui lui revient ;-soit d'exercer un droit de retrait, dit droit de «dohm» de la totalité du bien vendu et verser le prix, éventuellement réduit de sa part à l'acquéreur évincé ou aux autres co-indivisaires.

Cette stratégie propose une réforme globale du régime des terres collectives afin de l'adapter aux besoins de protection des vocations, aux évolutions des usages ou règles issues de pratiques coutumières en matière d'exploitation et aux possibilités de sécurisation offertes par le Code des Droits Réels. Dans le contexte actuel, la réforme des terres collectives nécessite d'inclure des mesures spéciales pour garantir l'égalité des droits hommes/femmes en termes de possession et de contrôle des terres.

Les recommandations du CESE distinguent les terres agricoles exploitées individuellement, les terres d'usage résidentiel et les terres non agricoles gérées collectivement. Elles visent progressivement à substituer aux règles coutumières des règles de droit commun permettant de clarifier les types de droits de propriété exercés et de mieux ainsi gérer les terres collectives.

Les recommandations du CESE pour recentrer le moteur de la croissance sur une classe moyenne rurale "à constituer" à partir des projets privés d'investissement des jeunes et des femmes en milieu rural, tout en préservant les écosystèmes naturels, sont les suivantes :

4. Réformer progressivement le régime des terres collectives et garantir une équité et une égalité de genre dans la gestion de ces terres

19. Reconnaître les droits des femmes tout en leur assurant une représentativité au niveau des conseils de tutelle ;
20. Mettre en conformité les terres de culture avec les dispositions du Code des Droits Réels (CDR) :
 - Reconnaître les droits fonciers élargis au principe d'une exploitation paisible ou de jouissance perpétuelle sur la base de l'état parcellaire, tel qu'il est reconnu par les parties prenantes et définir les droits associés (location, cession, échanges...), et reconnaître les occupations non conflictuelles,
 - Adopter et autoriser la création de droits secondaires, avec des possibilités de transaction limitées dans un premier temps, avant de les élargir par la suite pour régulariser les transactions grises, et pour, *in fine*, faire cesser le flux et empêcher de nouveaux entrants dans le cadre de ces transactions réalisées d'une manière illégale ;
21. Régulariser le foncier résidentiel au service des aménagements collectifs en veillant à :
 - Renforcer, dans un premier temps, les droits exercés sur les résidences par des baux de longue durée renouvelables. Cette régularisation devrait servir à améliorer l'offre des services publics locaux au profit des résidents et faciliter l'intervention en matière d'infrastructures publiques,
 - Reconnaître à terme la propriété selon des modalités à définir ;
22. Moderniser de manière inclusive la gestion des terres d'usage commun en veillant à :
 - Opérationnaliser les dispositions légales pour promouvoir et faciliter la valorisation de ce patrimoine par des sociétés ou des entreprises appartenant en partie ou en totalité aux membres des collectivités, hommes et femmes. Ces sociétés disposeraient des droits fonciers requis pour mettre en valeur les terres et développer les services associés,
 - Mettre en place des mécanismes de régulation du changement de vocation pour en contrôler l'utilisation. ;

5. Améliorer le fonctionnement des marchés fonciers tout en protégeant la vocation agricole des terres et en levant les restrictions pour les petits producteurs agricoles

La présente recommandation vise à : (i) améliorer l'offre de foncier sur le marché « formel » et l'accès au foncier pour les exploitations de petite taille par la mise en valeur indirecte ; (ii) limiter les coûts et externalités négatives en termes de mobilité, ségrégation sociale ou encore de pertes de terres agricoles ou de dégradation des écosystèmes, en particulier en zone littorale fortement urbanisée ; (iii) encourager et accompagner l'investissement agricole privé au niveau des petites et moyennes exploitations et (iv) limiter l'extension urbaine liée à l'urbanisme d'opportunité basé sur la mobilisation du foncier facilement accessible ; (v) encourager l'agriculture familiale comme levier fondamental de l'autonomisation des femmes en milieu rural.

Les mesures proposées à cet effet sont détaillées ci-après :

23. Lever les restrictions à l'exercice des droits de propriété à l'origine de transactions « grises » dans les périmètres délimités régis par le Code des Investissements Agricoles (périmètres irrigués, périmètres de mise en valeur en bour, périmètres pastoraux, périmètres forestiers) ;
24. Développer des formes d'associations modernes pour la gestion des terres agricoles garantissant l'inclusion sociale et l'équité de genre ;
25. Mettre en place une cartographie des terres agricoles, à consacrer dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en précisant celles à préserver et à décréter comme non mobilisables pour des projets non agricoles et celles pouvant faire l'objet d'utilisation à des fins non agricoles ;
26. Opérationnaliser les dispositions du CDR permettant le bornage des terres melk (moukha renforcée) ;
27. Exonérer les droits d'enregistrement et d'immatriculation pour les petits paysans à l'instar de ce qui se fait dans la procédure de l'immatriculation d'ensemble ;
28. Réviser la loi 12-90 pour le foncier agricole, en vue de restreindre les dérogations sur les terres arables et fertiles ;
29. Mettre en œuvre, suivre et évaluer les garanties d'ordre sociales pour le cas d'investissements de grande échelle dans l'agriculture.

6. Protéger les écosystèmes naturels

30. Finaliser la délimitation et l'immatriculation des forêts et autres sites d'intérêts biologique et écologique. L'objectif derrière cette mesure est de protéger l'environnement naturel (forêts et sites d'intérêts biologiques et écologiques) contre l'urbanisation anarchique ;
31. Améliorer la protection du domaine forestier à travers les plans d'aménagement de territoire et de planification urbanistique en y intégrant la segmentation du domaine forestier entre (i) espaces à protéger, (ii) espaces à utiliser de manière légère et (iii) espaces à ouvrir aux projets socio-économiques ;
32. Mettre en application les décrets relatifs à certaines lois de protection de l'environnement (comme par exemple la loi sur les parcs naturels) ;
33. Incorporer des objectifs de développement durable (ODD) dans la planification de l'utilisation des espaces ruraux.

Orientation 3 : Un cadre juridique régissant le secteur du foncier dans sa globalité, qui garantit la sécurité de la propriété tout en prenant en compte les spécificités et les rôles respectifs de chacun des régimes fonciers

La stratégie préconisée par le CESE vise à moderniser et unifier le cadre juridique, tout en intégrant l'évolution des « pratiques » foncières dans le cadre de régimes juridiques, en garantissant la protection des droits individuels et collectifs, en promouvant l'intérêt général et en favorisant la réduction des conflits. Le CESE recommande tout particulièrement de :

7. Moderniser le cadre juridique régissant les statuts fonciers et mettre en place une stratégie de convergence progressive de ces statuts

34. Reconnaître et protéger les divers droits fonciers acquis légitimement, notamment par les populations vulnérables, au même titre que les droits issus de régimes bénéficiant de protections inscrites dans les lois ;
35. Reconnaître les droits secondaires qui doivent être consacrés en termes d'exploitation et de reconnaissance des bénéficiaires des revenus de cession/location du foncier collectif ;
36. Mettre en place des mécanismes de mise en cohérence et des passerelles entre les différentes modalités de sécurisation ou systèmes juridiques renforçant ainsi l'articulation entre la légitimité et la légalité dans le processus de reconnaissance des droits fonciers ;

Par exemple, des mécanismes de transformation d'une moukhiya en titre foncier peuvent être envisagés afin d'assurer un continuum des droits fonciers et une mise en cohérence dans le temps tout en adoptant une étape intermédiaire avec une moukhiya renforcée à laquelle il est proposé d'associer une série d'instruments comme le bornage⁵ ;

37. Consolider et unifier le cadre juridique régissant le foncier par la création d'un «code Foncier», à l'instar du «Code de Commerce», qui comprendra les règles communes à tous les statuts fonciers et d'autres règles spécifiques applicables à certains types ou statuts du foncier.

L'établissement d'un code foncier revêt un intérêt majeur pour améliorer la lisibilité et la visibilité des textes, réduire les chevauchements, les incohérences et les interprétations multiples qui subsistent dans le droit foncier ;

38. Appliquer les dispositions prévues par l'article 25 du Dahir du 12/8/1913 sur l'immatriculation foncière tel qu'il a été modifié et complété, pour éviter les oppositions abusives.

8. Reformuler le cadre régissant l'expropriation

39. Réviser le cadre juridique régissant l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de plus d'efficacité et d'équité pour l'expropriant et l'exproprié, et ce dans le sens de plus de transparence et de justice sociale.

Cette révision a pour objectif de :

- (i) Simplifier la procédure administrative et judiciaire,
- (ii) Fixer des délais pour l'ensemble des étapes de la procédure,

5 - Il est à noter que le code des droits réels adoptés en 2012, partiellement mis en œuvre, offre la possibilité de délimiter des moukhiya pour le melk non immatriculé.

(iii) Améliorer le cadre de la fixation des prix des biens expropriés de manière à assurer un équilibre entre les intérêts des deux parties (expropriant et exproprié),

(iv) Renforcer les droits des personnes expropriées ;

40. Prendre en compte au niveau de la loi sur l'expropriation l'aspect social et environnemental, en allant au-delà de la compensation financière, pour considérer l'accompagnement des populations expropriées notamment les plus vulnérables ;

41. Formaliser et développer les instances de médiation.

9. Réviser l'arsenal juridique régissant l'immatriculation foncière (toutes formes confondues)

42. Réviser les règles et procédures d'immatriculation foncière pour en améliorer la performance et consolider la sécurité foncière dans le régime traditionnel ;

43. Renforcer le régime d'immatriculation par l'introduction de la prescription acquisitive⁶.

10. Renforcer les dispositions pour lutter contre la spoliation foncière

44. Réviser l'article 2 du code des droits réels afin de protéger les intérêts des propriétaires et des acquéreurs de bonne foi ;

45. Créer un fonds de garantie qui servira à indemniser les propriétaires victimes des oppositions et inscriptions non fondées ;

46. Définir des indemnisations au minimum égales aux valeurs des biens spoliés.

Orientation 4 : Une gouvernance foncière efficace et efficiente qui, aux niveaux national et régional, est dotée d'un cadre de gestion et d'instruments adaptés aux évolutions de la demande

Compte tenu du nombre d'intervenants, du chevauchement des compétences, de la centralisation des décisions et d'une mobilisation insuffisante des instruments liés au foncier, il semble indispensable aujourd'hui de revoir le schéma de gouvernance foncière au Maroc. Aussi le CESE recommande-t-il de :

11. Renforcer la coordination de l'action foncière aux niveaux national et régional

47. Renforcer la coordination de l'action foncière à travers une institution dédiée qui devra être investie de larges pouvoirs. Cela pourrait éventuellement passer par une transformation profonde de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie en lui conférant les compétences, le positionnement et le mode de gouvernance requis ;

48. Transférer la coordination de l'action foncière locale vers des agences urbaines régionales ;

49. Transférer les missions et compétences des institutions en charge de la gestion du foncier agricole - Agence de développement agricole, Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole - aux nouvelles instances de coordination.

⁶ - La prescription acquisitive, ou usucapion, est le fait d'acquérir juridiquement un droit réel qui est exercé sans en posséder de titre, après l'écoulement d'un certain délai, dit de prescription, pendant lequel toute personne peut le contester ou le revendiquer en justice.

12. Renforcer la planification foncière régionale

50. Instaurer une consultation des principaux acteurs régionaux à toutes les étapes de la planification à la mise en œuvre ;
51. Intégrer la dimension foncière dans les plans de développement régionaux (PDR) ;
52. Fonder toute mobilisation du foncier notamment publique sur les arbitrages du PDR ;
53. Eriger les régions en tant qu'entités pilotes en charge du pilotage de la mobilisation du foncier pour la mise en œuvre des PDR ;
54. Centraliser l'octroi de l'ensemble des autorisations accordées aux investisseurs au niveau des régions, y compris les autorisations de lotir/construire ou encore l'acceptabilité environnementale ;
55. Abandonner le modèle actuel d'autorisations accordées *a priori* aux investisseurs au niveau des régions pour aller vers des contrôles *a posteriori* (cahiers de charge prédéfinis) avec des mesures à prendre en cas de manquement observés par rapport aux engagements signés au niveau du cahier de charge.

13. Mobiliser les instruments de lutte contre la spéculation et de préservation de l'environnement

56. Encadrer plus strictement l'autorisation des projets d'investissement ayant un impact sur l'environnement et prévoir des sanctions en cas de non-respect des procédures ;
57. Mettre en place des garanties d'ordre environnemental en cas d'investissement de grande échelle ;
58. Mettre en place une fiscalité adaptée et évolutive, adossée à une information accessible et transparente, pour pénaliser les comportements spéculatifs ;

Il est possible d'envisager de créer un impôt ciblant le patrimoine non générateur de richesse, comme le foncier non-bâti ou non exploité, les logements vacants ou encore les valorisations de patrimoine qui ne sont pas liées à des investissements (terrains qui entrent en périmètre urbain ou qui bénéficient d'un changement de zonage) ;

59. Améliorer la convergence des politiques d'aménagement du territoire afin d'améliorer l'efficacité des politiques foncières et d'assurer la cohérence des planifications en zone rurale et urbaine. Les mesures proposées sont les suivantes :
 - L'amélioration de la planification des équipements urbains (limitation des espaces réservés) à travers l'introduction de normes dans la planification pour la réservation du foncier⁷,
 - L'introduction de normes environnementales élevées afin d'améliorer la planification et l'allocation du foncier,
 - L'incorporation des objectifs de développement durable (ODD) dans la planification urbaine et de l'utilisation des espaces ruraux.

7 - Les évaluations relatives à la mise en œuvre des planifications urbaines sont unanimes à faire le constat d'une sous-utilisation du foncier réservé aux équipements publics (dans certains cas, moins de 20%).

14. Faciliter la résolution des conflits

60. Créer une chambre spécialisée dans les affaires foncières au niveau des tribunaux ;
61. Assurer des formations spécialisées en matière de gestion du foncier visant l'amélioration du niveau de la formation fondamentale et continue des ressources humaines ayant en charge de régler les différends et d'appliquer la loi ;
62. Mettre en place des mécanismes locaux de résolution des conflits avant recours aux tribunaux.

15. Assurer l'accessibilité et la cohérence de l'information foncière

L'ensemble des éléments permettant la mise en place d'un système d'information cadastrale performant sont réunis au Maroc, aussi bien d'un point de vue institutionnel, que juridique ou technologique.

La contrainte majeure à la généralisation du cadastre reste la coordination nécessaire entre les différentes administrations gestionnaires du foncier.

Les mesures proposées pour améliorer l'information foncière sont les suivantes :

63. Activer le cadre légal qui prévoit l'établissement d'un cadastre national couvrant l'ensemble du territoire national, à côté du cadastre juridique relatif aux terrains immatriculés ;
64. Mettre en place un cadastre universel sur lequel figurent toutes les informations nécessaires à une gestion efficiente de la ressource foncière ;
65. Assurer l'enregistrement des droits perpétuels sur les terres collectives, avec la possibilité de lien avec un plan cadastral et un objectif à terme d'intégration à un cadastre des droits consolidé ;
66. Mettre en place une technologie de cartographie accessible au public pour permettre aux voisins de s'entendre sur des limites représentées par des coordonnées sur des cartes, ce qui assure la sécurité sans nécessiter des bases coûteuses et lourdes sur le plan administratif ;
67. Adopter une architecture collaborative pour pallier à la contrainte de coordination et faciliter à la fois l'accès à l'information à tous les intervenants et leurs contributions pour reporter les informations dont ils disposent et qu'ils contrôlent.

La base de données serait mise en place par l'ANCFCC qui mettrait en ligne un système cartographique national sur lequel les informations cadastrales seraient reportées. L'accès à ces informations sera disponible selon plusieurs niveaux d'autorisation : l'information publique (numéro de titre, superficie, ...) est disponible pour tous, l'information qui peut être valorisée sera disponible sur abonnement, tel que c'est le cas actuellement pour les professionnels, et l'information confidentielle ne sera accessible qu'à qui de droit ;

68. Unifier le référentiel des prix immobiliers entre l'ANCFCC et la Direction Générale des Impôts (DGI) afin d'améliorer les mécanismes d'estimation des valeurs foncières ;
69. Utiliser les potentialités offertes par la digitalisation pour développer l'enregistrement et la sécurisation des droits.

Les conditions de succès de la stratégie foncière

1. Les obstacles prévisibles

La mise en œuvre de toute stratégie foncière s'avère être également de nature éminemment sociale et politique. Le CESE veut souligner que des obstacles prévisibles sont à prendre en compte dans l'élaboration de la nouvelle stratégie foncière afin d'anticiper les risques et assurer une mise en œuvre harmonieuse de la réforme du foncier. Parmi ces risques:

- Le poids des coutumes en lien avec la sécurisation des droits fonciers ;
- Les spécificités de certains statuts qui les rendent difficilement transférables à une agence, comme pour le cas du domaine forestier, des terres collectives et des Habous ;
- L'opposition des lobbies qui se sont enrichis grâce au foncier en profitant des incohérences et des lacunes du système ;
- Un essoufflement des entités qui doivent porter le projet de réforme ;
- Une absence de volonté de rétrocession des prérogatives des institutions de tutelle ;
- Un manque de volonté pour la conclusion d'ententes institutionnelles entre les différentes administrations gestionnaires du foncier ;
- Des lenteurs dans l'ajustement des lois régissant le foncier ;
- Un système d'information avec une base de données incomplète, non régulièrement mise à jour et/ou avec un accès restreint ;
- Le caractère secondaire généralement associé à la stratégie de mise en œuvre qui se traduit par une absence de modalités d'implémentation pour les projets soumis à débat public ou à des consultations avec les acteurs ;
- Le manque de savoir-faire technologique pour gérer les programmes modernes de réforme foncière.

2. Les mesures clés pour réussir la politique foncière

Aussi, pour réussir une politique foncière génératrice de richesses et socialement acceptable, le CESE recommande t'il:

70. La conception d'un cadre global, réaliste et réalisable, de mise en œuvre à l'échelle de l'Etat, accompagnée d'un dialogue national sur le foncier et de la formation de groupes de travail thématiques ;
71. La participation effective des principaux acteurs concernés à toutes les étapes du processus de mise en œuvre, afin de favoriser l'appropriation et l'acceptation des éléments essentiels de la politique foncière, avec l'implication indispensable de la société civile dans les actions sur le foncier pour faire face au poids des lobbies ;
72. Une évolution progressive vers un foncier moderne sans rupture brutale qui serait source de rejet ;
73. Le recours à des expérimentations dans la mise en œuvre de la politique foncière ;

74. La mise en place de programmes de renforcement des capacités et des compétences des entités en charge de la nouvelle politique foncière, des techniciens concernés et des collectivités locales, tout en ouvrant aux universitaires et ONG intéressés, la possibilité d'intervenir dans ces programmes ;
75. Une gestion du changement auprès de l'ensemble des acteurs (administrations, agences, propriétaires privés ou personnes morales, etc.) pour une appropriation du nouveau cadre ;
76. La création de filières universitaires de droit foncier ;
77. La définition d'indicateurs mesurables pour un suivi régulier et opposable, avec des cibles quantifiées à atteindre ;
78. La mise en place au niveau central d'un centre de réflexion, ou d'un groupe consultatif, placé au plus haut niveau de processus de prise de décision. Ce groupe/centre/unité ferait partie de l'organe décisionnel et participerait à toutes les activités législatives, de mise en œuvre, d'évaluation et de coordination de la stratégie foncière.

Plan d'action stratégique

Le plan d'action stratégique prend la forme d'une priorisation des mesures de réforme recommandées par le CESE, conditionnée aussi bien par leur faisabilité selon l'horizon temporel de réalisation qui leur a été assigné, mais également par l'urgence d'implémentation de certaines mesures spécifiques.

Mais une mise en œuvre efficace et ordonnée repose tout d'abord sur l'élaboration de fiches d'actions clairement définies, délimitant le champ d'action et spécifiant aussi bien la démarche retenue que les avantages et limites des instruments mobilisés.

En parallèle, un dialogue avec les parties prenantes s'avère primordial afin d'engager des réflexions sur les concepts et les axes de réforme, permettant par-là de dégager les orientations pratiques relatives à la conception du processus ainsi que les recommandations politiques. Cette phase devra être accompagnée par le développement d'outils conceptuels et de supports visuels, pour faciliter le débat.

La gouvernance du processus se fera, quant à elle, à travers une agence foncière centralisée, dont les représentations régionales sont les actuelles agences urbaines (avec des prérogatives à renforcer). Les collectivités territoriales sont également appelées à occuper une place centrale, sous réserve de renforcer leur rôle et leurs capacités.

Enfin, le calendrier de réformes doit se concentrer en premier sur les « quick wins », tout en tenant compte des priorités des parties prenantes institutionnelles. Bien entendu, des moments d'évaluation et de reformulation du rythme et des axes de la réforme doivent être programmés.

Le tableau ci-après présente les horizons temporels de faisabilité de l'ensemble des mesures recommandées, pour nouvelle impulsion à donner à la stratégie foncière nationale. Il est à signaler que les mesures urgentes, au nombre de 3, sont indiquées **en rouge** dans le tableau.

	Plan d'action	Court terme	Moyen terme	Long terme	
Foncier urbain	1. Mettre en œuvre des mesures qui facilitent l'accès au foncier pour la classe moyenne et la lutte contre l'habitat irrégulier	1. Différencier les normes de réalisation des lotissements			
		2. Exonérer de droits d'immatriculation			
			3. Différer l'équipement en services publics		
			4. Anticiper l'extension spatiale		
			5. Affecter une partie des droits à construire		
		6. Mettre en place des programmes de développement de l'habitat moyen standing			
			7. Favoriser le développement du segment locatif		
	2. Alléger les contraintes foncières au développement urbain			8. Instituer un dispositif de préemption	
		9. Améliorer le cadre de gestion de l'indivision			
		10. Utiliser la procédure des ZAC			
		11. Créer une taxe locale affectée à la réalisation du hors site			
		12. Limiter l'octroi des dérogations en matière d'urbanisme			
			13. Recourir au remembrement		
	3. Favoriser le développement du foncier industriel			14. Favoriser l'extension verticale	
				15. Mettre à disposition le foncier industriel	
				16. Adapter le cadre des OPCI au secteur industriel	
				17. Introduire un abattement pour amortir les terrains	
				18. Responsabiliser les régions concernant les ZI	
Foncier rural	4. Réformer progressivement le régime des terres collectives et garantir une équité et égalité de genre dans la gestion de ces terres	19. Reconnaître les droits des femmes			
		20. Mettre en conformité les terres de culture avec le CDR			
		21. Régulariser le foncier résidentiel			
	5. Améliorer le fonctionnement des marchés fonciers tout en protégeant la vocation agricole des terres et en levant les restrictions pour les petits producteurs agricoles		22. Moderniser la gestion des terres d'usage commun		
		23. Lever les restrictions dans les périmètres régis par le CIA			
		24. Développer des formes d'associations modernes			
			25. Mettre en place une cartographie des terres agricoles		
		26. Opérationnaliser les dispositions pour le bornage des terres melk			
		27. Exonérer les petits paysans des droits d'enregistrement et IF			
		28. Restreindre les dérogations sur les terres arables et fertiles			
		29. Mettre en œuvre les garanties sociales			
	6. Protéger les écosystèmes naturels	30. Finaliser la délimitation et l'IF des forêts			
		31. Améliorer la protection du domaine forestier			
		32. Appliquer les décrets des lois de protection de l'environnement			
			33. Incorporer les ODD dans la planification des espaces ruraux		

Cadre juridique	7. Moderniser le cadre juridique régissant les statuts fonciers et mettre en place une stratégie de convergence progressive de ces statuts	34. Reconnaître et protéger les droits fonciers légitimes			
		35. Reconnaître les droits secondaires			
		36. Mettre en place des mécanismes de mise en cohérence			
		37. Elaborer code Foncier			
	8. Reformuler le cadre régissant l'expropriation	38. Appliquer les dispositions de l'article 25 (Dahir 12/8/1913)			
		39. Réviser le cadre juridique régissant l'expropriation			
		40. Prendre en compte l'aspect social et environnemental au niveau de la loi			
	9. Réviser l'arsenal juridique régissant l'immatriculation foncière (toutes formes confondues)	41. Formaliser et développer les instances de médiation			
		42. Réviser les règles et procédures de l'IF			
	10. Renforcer les dispositions pour lutter contre la spoliation foncière	43. Introduire la prescription acquisitive			
44. Réviser l'article 2 du CDR					
45. Créer un fonds de garantie					
Gouvernance	11. Renforcer la coordination de l'action foncière au niveau national et régional	46. Aligner les indemnisations aux valeurs des biens spoliés			
		47. Créer une agence foncière au niveau national			
		48. Transférer l'action foncière locale vers les agences urbaines			
	12. Renforcer la planification foncière régionale	49. Transférer la gestion du foncier agricole à ces agences			
		50. Instaurer une consultation des principaux acteurs			
		51. Intégrer la dimension foncière dans les PDR			
		52. Fonder la mobilisation du foncier sur les arbitrages du PDR			
		53. Eriger les régions en tant qu'entités pilotes			
	13. Mobiliser les instruments de lutte contre la spéculation et de préservation de l'environnement	54. Centraliser l'octroi des autorisations au niveau des régions			
		55. Abandonner le modèle actuel d'autorisations			
56. Encadrer les projets ayant un impact sur l'environnement					
14. Faciliter la résolution des conflits	57. Mettre en place des garanties d'ordre environnemental pour les investissements de grande échelle				
	58. Introsuire une fiscalité ciblant la spéculation				
15. Assurer l'accessibilité et la cohérence de l'information foncière	59. Améliorer la convergence des politiques d'aménagement du territoire				
	60. Créer des spécialités dans les affaires foncières				
	61. Assurer des formations spécialisées				
	62. Mettre en place des mécanismes locaux de résolution des conflits				
	63. Activer le cadre légal de création d'un cadastre national				
	64. Mettre en place un cadastre universel				
	65. Assurer l'enregistrement des droits perpétuels sur les TC				
	66. Mettre une technologie de cartographie accessible au public				
	67. Adopter une architecture collaborative				
	68. Unifier le référentiel des prix entre l'ANCFCC et la DGI				
	70. Utiliser la digitalisation pour développer l'enregistrement et la sécurisation				

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@cese.ma