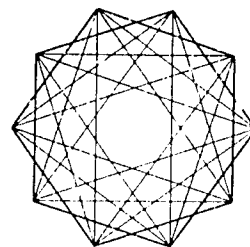


PN-AAZ-965

PLANNING AND
DEVELOPMENT
COLLABORATIVE
INTERNATIONAL

**ETUDE DE LA POLITIQUE
FONCIERE URBAINE
DU MAROC**

JUILLET 1987



P A D C O

AN INTERNATIONAL COLLABORATIVE FORMED TO
PROVIDE GOVERNMENTS AND PRIVATE CLIENTS IN
AFRICA, ASIA, LATIN AMERICA AND THE NEAR EAST
WITH INTEGRATED RESEARCH, PLANNING AND MANAGEMENT
SERVICES FOR URBAN AND RURAL DEVELOPMENT

PN-AA2-965

ETUDE DE LA POLITIQUE FONCIERE URBAINE DU MAROC

Juillet 1987

Préparée par

PADCO, INC.
1834 Jefferson Place, NW
Washington, DC 20036

avec la collaboration de

TECHNIQUES URBAINES - MAROC

Préparée pour le compte de

USAID/MAROC

TABLE DES MATIERES

Préface

Liste des Personnes Contactées

Sigles et Acronymes

	Page
I. INTRODUCTION	1
A. Rappel des faits	1
B. Système d'offre des terres du secteur public	5
C. Système privé réglementé d'offre des terres	10
D. Système non-réglementé d'offre des terres	12
E. Incidence des questions foncières sur les projets urbains	13
II. LE SECTEUR URBAIN AU MAROC	19
A. Contexte économique	19
B. Croissance urbaine et structures spatiales	20
C. Aménagement des terrains urbains au Maroc: Perspective historique	22
D. Efforts d'urbanisme récemment entrepris au Maroc	25
III. BESOINS EN TERRAINS A URBANISER	29
A. Déficits actuels	29
B. La demande croissante	29
IV. SYSTEMES D'OFFRE DE TERRAINS A URBANISER	33
A. Le secteur public	33
B. Le secteur privé réglementé	40
C. Le secteur privé non-réglementé	44
V. CONTRAINTES-CLES EXERCEES SUR LES SYSTEMES D'OFFRE DES TERRES	49
A. Remembrement difficile par le secteur public	49
B. Obstacles à une gestion efficace du système foncier public	54
C. Contraintes réglementaires imposées au secteur privé	57
D. Systèmes complexes de régimes d'occupation des terres	60
E. Autres questions et contraintes se rapportant à l'offre des terres	67
ANNEXES	
1. BREF APERCU SUR LA LEGISLATION FONCIERE AU MAROC	73
2. INSTITUTIONS FONCIERES ET DE PROMOTION IMMOBILIERE	91
3. STANDARDS ET NORMES URBANISTIQUES	99
4. GLOSSAIRE DU FONCIER ET DE L'URBANISME	107
5. PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS OU REGLEMENTAIRES QUI ONT TRAIT AU FONCIER URBAIN	117
6. CONTRAINTES FONCIERES DANS QUELQUES PROGRAMMES SOCIAUX D'HABITAT	121

PREFACE

Le présent rapport a été préparé par Planning and Development Collaborative International (PADCO), en collaboration avec Techniques Urbaines--Maroc (TUM); il se base sur les enquêtes directes entreprises en octobre 1986 au Maroc auprès des responsables locaux intéressés par la question foncière. L'équipe chargée de l'étude se composait de M. Roy Gilbert (économiste/planificateur), chef d'équipe; de M. James Kostaras (architecte/planificateur); de M. Driss Benjelloun (Aménageur-urbaniste, TUM); de M. Alan Carroll (spécialiste des politiques d'urbanisme); et de M. Charles Pill (planificateur en urbanisme). Les auteurs du présent rapport aimeraient remercier les nombreux employés du Gouvernement du Maroc et d'autres agences chargées de l'aménagement du territoire urbain au Maroc, pour le vif intérêt dont ils ont fait preuve, ainsi que pour leur collaboration active, le temps qu'ils ont consacré, les informations qu'ils ont contribuées, et sans lesquelles il n'aurait pas été possible d'entreprendre cette étude. Les noms de la plupart de ces personnes figurent dans la Liste des Personnes Contactées.

**LISTE DES PERSONNES CONTACTEES
ETUDE DE LA POLITIQUE FONCIERE DU MAROC**

MINISTERE DES FINANCES

- M. KADIRI Khalid (Directeur, Direction des Domaines)
M. BENBRIK Abdelali (Chef de Division des Impôts Directs et Taxes Assimilés)
M. BOUCHAREB (Inspecteur Divisionnaire, Service des Impôts Directs)

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- M. BOUSFIHA Abdelhay (Directeur, Direction d'Urbanisme et d'Architecture)
M. BELAYACHI Mouloud (Economiste, Direction d'Urbanisme et d'Architecture)
M. ES-SKALI (Chef de la Division des Finances Locales)

MINISTERE DE L'HABITAT

- M. BEN HADDOU Andaloussi (Directeur de l'Habitat)
M. M'FAREJ Abdenour (Chef de la Division de la Promotion et des Affaires Foncières)
M. AZAMI Omar (Chargé d'études, Division des Etudes et Réalisations)
M. BEZAYACHI (Ingénieur, Division des Etudes et Réalisations)
M. KADIRI (Division des Etudes et Réalisations)
Mme TOUHAMI (Division des Etudes et Réalisations)
M. LARAICHI Najib (Directeur Général de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre)
M. FILALI Aziz (Directeur technique de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre)
M. BELKSIR Mohamed
M. MEKOUAR M. Najib (Chef de Division d'Urbanisme, Province, Ministère de l'Interieur)

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA REFORME AGRAIRE

- M. BELKHAYAT Abdeslam (Conservateur Général du Royaume, Direction de la Conservation Foncière)
- M. GUERRAOUI (Directeur de l'Agence Foncière Nationale)
- M. ELOMARI Azeddine (Agence Foncière Nationale)

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

- M. ALAOUI Ismaïli Driss (Directeur des Affaires Administratives)
- M. RAISSOUNI Rhaz (Chef de Division des Affaires Foncières)

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT

- M. Arnaud GUINARD (Responsable de Projet, Division des Projets Urbains/Europe, Proche-Orient et Afrique du Nord)

PROVINCE ET MUNICIPALITE DE TETOUAN

- S/E. M. TERRABE Houcine (Gouverneur de la Province de Tétouan)
- M. LOUAH Boubkar (Secrétaire-Général de la Province de Tétouan)
- M. BEL HAFJ Abdel (la Conservation Foncière - MARA)
- M. BOUIBAOUEN Ahmed (Assistant)
- M. BELYACHI Mohamed Almanzar (Ingénieur-en-chef, Service Topographique du Cadastre - MARA)
- M. CHARRADI (Conservateur principal, Conservation Foncière - MARA)
- M. SARSGI Mohamed (Assistant)
- M. YOUSSEFI Abdeslam (Ingénieur Municipal de la Ville de Tétouan)
- M. EL BADAOUI Ali (Chef de la Division Administrative, Municipalité de Tétouan)
- M. HAMZA Mohamed (Mokadem du District de Dersa, Tétouan)
- M. ACHIR Mustapha (Délégué du Ministère de l'Habitat)
- M. MEKOUAR M. Najib (Chef de Division d'Urbanisme, Province, Ministère de l'Intérieur)

2

PROVINCE ET MUNICIPALITE DE MEKNES

- M. BERRADA Tahar (Délégué du Ministère de l'Habitat)
M. OUAZZANI Houcine (Architecte-Directeur de l'ERAC/Meknès)
M. BEN CHEKROUN A. (Conservateur principal, Conservation Foncière)

CREDIT IMMOBILIER ET HOTELIER (CIH)

- M. WALIA Allah (Conseiller Juridique du PDG)

BANQUE DE CREDIT POPULAIRE (BCP)

- M. KHADDACH El Mostafa (Chef du Département des Crédits à la Clientèle des Particuliers)
M. EL HALOUI Mohamed (Chef de la Division Juridique)
M. SEKKAT Mohamed (Directeur des Relations Publiques et Vie Coopérative)

COMPAGNIE GENERALE IMMOBILIERE (CGI)

- M. ALOUI (Directeur du Département des Affaires Générales)
M. HABIBI

CAISSE DE DEPOT ET DE GESTION (CDG)

- M. SAKOUT Abdelhak (Directeur du Fonds d'Equipement Communal, FEC)

PROMOTEUR PRIVE

- M. GUESSOUS Andelmounaim (Secrétaire Général, Chabbi S.A.)

USAID/RABAT

- M. Harry BIRNHOLZ (Responsable de l'aménagement urbain et de l'habitat)
Mlle Diane C. TSITSOS (Entrepreneur du service de l'aménagement urbain et de l'habitat)
M. James Thompson SMITH Jr. (Economiste)
M. U. ERNST (Economiste)
Mlle Janet BALLANTYNE (Directeur-adjoint de la Mission USAID)

U

**SIGLES ET ACRONYMES UTILISES DANS
L'ETUDE DE LA POLITIQUE FONCIERE URBAINE AU MAROC**

AFN	Agence Foncière Nationale (dépendant du Ministère de l'Agriculture)
AID	Agence Internationale pour le Développement (USA)
ANHI	Agence Nationale de la Lutte contre l'Habitat Insalubre
BCP	Banque Centrale Populaire
CDG	Caisse de Dépôt et de Gestion
CGI	Compagnie Générale Immobilière
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
DPH	Délégation provinciale de l'Habitat
ERAC	Etablissement Régional d'Aménagement et de Construction
FEC	Fonds d'Equipement Communal
FNAET	Fonds National d'Achat et d'Equipement de Terrains
GDM	Gouvernement du Maroc
GH	Garantie d'Habitat (Programme de prêt de logements de l'AID)
MHAI	Ministère des Habous et des Affaires Islamiques
MHAT	Ministère de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (prédécesseur du MDH)
MARA	Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire
MDH	Ministère de l'Habitat (anciennement MHAT)
MDI	Ministère de l'Intérieur
PDU	Projet de Développement Urbain
PMB	Petits et Moyens Bidonvilles
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SSO	Schéma de Structure et d'Orientation

I. INTRODUCTION

Le présent rapport constitue un examen approfondi des contraintes les plus importantes qui limitent l'offre des terrains dans les zones d'habitation pour les populations à faibles revenus, tout comme il identifie les mesures de politiques d'aménagement urbain nécessaires pour se débarrasser de telles contraintes. Depuis quelque temps déjà, les problèmes fonciers ont commencé à constituer une source de préoccupation pour le Gouvernement du Maroc (GDM) et ont provoqué des retards dans l'exécution d'un certain nombre de projets d'habitat pour les familles à faibles revenus et dont ceux entrepris par la Banque mondiale et par l'USAID. Cette étude est établie à la demande de l'USAID et constitue en soi par sa globalité une première mesure prise pour faire face à ces problèmes par l'identification des possibilités de les résoudre.

Parmi les nombreux aspects traités dans ce vaste sujet qu'est la problématique foncière urbaine, l'équipe chargée de l'étude a identifié les trois principaux thèmes:

- Nécessité de renforcer la capacité d'autogestion du secteur public, grâce à l'acquisition et la mise en valeur par ce secteur de terrains urbains, et, d'une manière générale, sa capacité de constituer des réserves foncières dans les villes et à proximité.
- Nécessité du secteur public d'adopter une vaste politique de soutien en faveur d'une accessibilité plus grande par le secteur privé de terrains urbains destinés à des logements pour les revenus faibles et moyens, considérant que le premier secteur dispose de possibilités financières et institutionnelles très limitées lui permettant de servir directement ce marché.
- Nécessité de concevoir et d'exécuter des projets d'habitat au Maroc, dans le dessein de minimiser l'incidence des problèmes à nature foncière sur leur rendement.

RESUME DES OBSERVATIONS ET DES RECOMMANDATIONS

A. RAPPEL DES FAITS

Observations

1. Trois principaux systèmes juridiques d'identification de la propriété foncière co-existent au Maroc. Tous les trois assurent la sécurité légale des droits de propriété foncière reconnus par les tribunaux civils.¹ Ces trois systèmes sont les suivants:
 - Le système d'immatriculation "moderne", dans lequel la propriété, l'emplacement, et les dimensions des propriétés sont inscrits dans des registres ou

¹Pour une discussion plus approfondie des dispositions juridiques relatives aux différents systèmes de droits de propriété foncière en vigueur au Maroc, prière de se référer au "Droit Foncier Marocain" de Paul Decroux, Editions la Porte, Rabat, 1977.

"livres fonciers" tenu par la Conservation Foncière.² L'octroi d'un "titre foncier"³ a lieu à la suite d'une enquête sur le statut de la propriété, la vérification qu'il n'existe aucune demande reconventionnelle de la propriété (y compris un appel public pour de telles demandes), et l'exécution d'une étude topographique précise du terrain.

- Le titre foncier islamique traditionnel (moukka), document écrit établi par un notaire et conservé par le propriétaire du terrain, sans système central d'inscription. Cependant le corps des notaires traditionnels ou "Adouls" est sous la tutelle du Ministère de la Justice. La "moukka" décrit l'étendue et l'emplacement de la propriété par rapport à des repères nominatifs connus, mais il n'est pas basé sur un relevé topographique détaillé (pas de graphisme). L'absence d'un registre centralisé de titres de moukka signifie que l'on court le risque d'octroyer, accidentellement ou frauduleusement, des titres antagonistes. C'est pour cette raison que les institutions financières exigent que les moukka soient authentifiées, dans le cas (d'ailleurs, très rare) où la propriété doit servir d'hypothèque à un prêt bancaire.
 - Le système khalifien qui a été établi par les autorités coloniales espagnoles dans le nord du Maroc. Abrogé après l'indépendance, il persiste encore par l'existence des titres de propriété établis pendant la colonisation et que la législation marocaine assimile, depuis 1977, à des simples moukka. Les titres de propriété khalifiens sont plus précis que les moukka, dans la mesure où ils comportent un plan de la propriété, mais ceci n'est pas basé sur un arpentage précis. Par son abrogation, le système khalifien ne dispose plus de registre centralisé de titres de propriété. De même assimilés à des moukka, il est nécessaire d'authentifier un titre khalifien, pour qu'il puisse servir de garantie, en vue d'un prêt.
 - Notons, enfin, l'institution depuis 1973, d'un Cadastre national qui, lui, ne garantit pas le droit de propriété; mais il fournit des renseignements techniques sur les propriétés et seulement les propriétaires apparents. Il est institué à des fins d'ordres économique et fiscal.
2. Les progrès accomplis dans le système d'immatriculation moderne, introduit en 1913, ont été marqués par une très grande irrégularité. A Tétouan, dans la partie nord du pays, à peine 10 pour cent des terrains urbains figurent dans ce système. A Meknès (où, durant la période précédant l'indépendance, la population comptait un nombre exceptionnellement élevé de colons), la proportion atteint 75 pour cent. La Direction des Domaines estime que, au niveau national, près de 50 pour cent des terrains sont enregistrés. Plusieurs facteurs pourraient expliquer la lenteur des progrès accomplis dans l'immatriculation moderne, qui est un acte, en général, facultatif (non-

²Le titre complet de cette direction du MARA est la Direction de la Conservation Foncière et des Travaux Topographiques. Cette Direction est l'entité gouvernementale marocaine chargée de l'enregistrement et de l'accord de l'ensemble des titres de propriété "modernes" à travers les villes et les campagnes du pays. Suivant l'usage actuellement en vigueur au Maroc, les gens utilisent "Conservation Foncière" (terme utilisé dans l'ensemble de ce rapport) pour s'y référer.

³Voir Annexe 4 pour la définition des termes techniques.

obligatoire) au Maroc:

- La peur, parmi les propriétaires terriens, de voir leurs titres traditionnels remis en question, au cours de la réquisition (période durant laquelle les appels de demandes reconventionnelles sont effectués).
 - Le manque de confiance engendré par le besoin de se défaire du droit traditionnel de propriété, dans le cadre de la demande d'un titre de propriété moderne.
 - Le coût relativement élevé des frais de l'immatriculation foncière.⁴
 - Le temps et les dépenses considérables nécessaires à l'exécution du relevé topographique précis de chaque propriété, comme l'exige le système actuel. Il y a tout simplement un nombre très insuffisant de techniciens qualifiés nécessaires à l'entreprise d'une telle tâche.
3. A l'heure actuelle, le registre de l'immatriculation est entièrement séparé des listes d'imposition ou autres archives fiscales de propriété. La Direction des Impôts Directs du Ministère des Finances administre deux registres de taxes foncières, un pour les taxes sur la propriété (taxe urbaine et taxe d'édilité), et l'autre pour les taxes sur les transactions foncières et les gains de capitaux (droit d'enregistrement et taxe sur le profit immobilier).⁵
4. Les formes légales ou illégales de modes de concession ne sont pas aussi courantes au Maroc que dans de nombreux autres pays. Bien que complexes (du fait de systèmes de titres représentatifs et de code foncier différents), la plupart des cas d'occupation de terres sont couverts par des dispositions légales explicites. Même dans les bidonvilles, l'occupation "sauvage" a lieu sur une échelle plus petite que dans de nombreux autres pays. A Tétouan, par exemple, les enquêtes entreprises indiquent que les habitants des bidonvilles deviennent souvent locataires, dans le cas où le terrain est privé, ou exercent des droits d'usage comme "zinataires", si le terrain est public.⁶

La location de logement (mais pas de terres) est encore une pratique assez courante au Maroc, bien que devenant de moins en moins importante, dans la mesure où la confiance que les propriétaires avaient dans le marché de la location a été mise à rude épreuve par une procédure juridique interminable et par une législation ad hoc qui, pensentils, accordent un avantage injustifié au locataire.

⁴Voir Chapitre 4 de l'Annexe 1.

⁵Pour les détails relatifs aux différentes fonctions fiscales des rôles de l'impôt au Maroc et des taxes qui sont ainsi prélevées, voir Annexe I.

⁶"Zina" est un droit d'usage des terres accordé à perpétuité, par le recours au Droit musulman traditionnel. Le "zinataire", ou bénéficiaire, exercerait, néanmoins des droits de propriété sur les immeubles et autres installations.

5. La portée et l'efficacité du processus d'urbanisme entrepris au Maroc ont été limitées. Un pourcentage substantiel d'aménagement des zones urbaines a court-circuité le processus d'urbanisme officiel, comme le montre l'expansion constante des zones de peuplement non réglementaires. Les aspects les plus importants de ce processus sont les suivants:⁷
- Les plans d'aménagement, supposés servir d'outils principaux de planification et de réglementation des villes, se sont avérés être difficiles à préparer et à mettre en vigueur.
 - Les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU), les plus récents, destinés à fournir une base économique et sociale à la politique d'aménagement physique du milieu urbain, ne disposent toujours pas, cependant, de base légale, dans la mesure où l'on attend toujours que le gouvernement mette en vigueur la loi nécessaire portant autorisation, ou dahir. Toutes les villes primaires et virtuellement toutes les villes secondaires secondaires disposent de schémas semblables ou sont en cours de l'élaboration et bien qu'une différence qualitative marquée sépare ces plans.
 - Les collectivités locales, supposées entreprendre l'aménagement urbain et appliquer la réglementation en vigueur en matière d'urbanisme, exigent souvent, à l'appui des avis techniques des services d'urbanisme, que des projets d'aménagement privés se conforment rigoureusement aux normes de conception (plutôt élevées) établies dans les plans d'aménagement. Le manque de souplesse manifesté par les autorités locales à cet égard tend à décourager et à retarder les réalisations privées. Les promoteurs du secteur public (les ERAC, par exemple) et les entreprises de services publics sont plus susceptibles que les promoteurs privés d'être en mesure d'accélérer leurs propres projets, en négociant ces normes avec les communes locales.
6. Quelques 13 pour cent de la population urbaine marocaine vivent sur des terrains non-aménagés ou sous-aménagés, dans des bidonvilles et autres zones non-réglementaires (anciennement connues sous le nom de zones "d'habitat clandestin").⁸ Cela équivaut à 3 250 hectares, ce qui re-présente le déficit actuel de terrains urbains viabilisés à l'échelle nationale. Les besoins fonciers annuels, nécessaires à l'accueil d'une population croissante, se situent entre 1 000 et 2 000 hectares, selon les densités. En supposant que le déficit actuel puisse être éliminé dans une décennie, les besoins annuels en terrains à urbaniser se situent donc entre 1 350 et 2 350 hectares de superficie totale.
7. La majeure partie du besoin en terrains à urbaniser ne peut être traduite en une demande réelle, en faisant appel aux réseaux de services officiels, dont les coûts sont trop élevés. Un signe révélateur du caractère de cette situation est qu'en 1985, seuls les foyers de la moitié supérieure de la tranche des revenus urbains étaient en mesure de se permettre le prêt CIH moyen, accordé dans le cadre de l'Habitat Bon Marché (HBM). Selon l'équipe chargée de l'étude, l'offre annuelle de terrains urbains au Maroc se répartit approximativement de la manière suivante: 25 pour cent par le secteur privé officiel, 15 pour cent par le secteur public, et 60 pour cent par le secteur non-structuré.

⁷Pour plus de détails, prière de se référer aux Annexes I et III.

⁸Cette estimation provient du document de la Banque mondiale "L'habitat non-structuré au Maroc: politiques et programmes de perfectionnement et de prévention", 1983.

8. L'absence d'un "titre foncier" moderne n'empêche pas les familles d'investir dans l'immobilier et dans les améliorations des logements. Les entreprises de services publics n'exigent pas d'assurances quant au statut légal d'occupation des terrains, afin de fournir des services. Toutefois, les communes locales ont la réputation de s'abstenir de fournir des permis de construire et d'habiter, ce qui a empêché certaines familles d'entreprendre légalement l'agrandissement de leurs maisons et, dans certains cas, les services publics d'établir des adductions ou des raccordements.

Recommandations

1. Il serait utile de savoir si oui ou non les relevés de propriétés, exigés par le système de l'immatriculation moderne, sont trop avancés et coûteux. Des approches plus récentes, telles que la photographie aérienne qui fait appel à des avions légers et à de petites caméras, pourrait aider à définir, d'une façon plus efficace et moins coûteuse, les limites des propriétés. Il serait également possible d'octroyer des titres de propriété modernes, en se fondant sur un type de relevé basé à terre moins précis, mais techniquement acceptable comme c'est le cas dans l'établissement du cadastre national.
2. La mission de l'USAID au Maroc devrait envisager de parrainer une étude destinée à établir un "système cadastral fondamental" de recensement de titres et de propriété, afin d'assurer une couverture complète des terrains urbains du Maroc, d'ici l'An 2000. Cette étude assurerait ce qui suit:
 - une indication des objectifs à rendement intermédiaire (c'est-à-dire la couverture du pourcentage à assurer à l'échéance de dates intermédiaires).
 - une évaluation précise (en se fondant sur une étude des ressources existantes et potentielles) des capacités supplémentaires financières, en matériel technique (surtout le matériel de calcul et d'aérophotométrie) et humaines (besoins en formation et en direction) nécessaires pour mener à bien le programme.
 - une identification des lieux où l'USAID pourrait fournir une assistance technique dans l'objectif de faire progresser le programme.

B. SYSTEME D'OFFRE DES TERRES DU SECTEUR PUBLIC

Observations

1. Dans le système centralisé marocain de gestion des terrains publics, presque toutes les propriétés privées de l'Etat non aménagées et aliénables sont gérées par une direction du ministère des Finances (Direction des Domaines). A l'exception de l'octroi de titres fonciers, elle est chargée de l'ensemble des aspects relatifs à la gestion de ces propriétés, allant de toute acquisition nouvelle des terrains à l'octroi des droits d'occupation, aux différents ministères (affectation) et établissements publics (vente) voire à des personnes physiques (vente) qui seraient susceptibles de vouloir acquérir ces terrains. La gestion des informations techniques et juridiques des terrains non bâtis de l'Etat ainsi que l'établissement des titres fonciers, applicables à ces terrains, sont néanmoins à la charge de la Conservation foncière du ministère de l'Agriculture (cf. sous-section 13 du présent chapitre).

2. D'après les chiffres 1986 de l'AFN, les "domaines privés de l'Etat", ses domaines publics potentiellement cessibles, représentent 53 pour cent de l'ensemble des domaines "étatiques". Les 47 pour cent qui restent (appartenant à des collectivités) se répartissent de la manière suivante: 17 pour cent pour les forêts, 17 pour cent pour les domaines collectifs, 6 pour cent pour les terrains communaux locaux, 4 pour cent pour les habous, 3 pour cent pour les terrains "Guich" et moins de 1 pour cent à titres divers.⁹ A quelques rares exceptions près, les différents types de propriété foncière autres que le "domaine privé" sont légalement inaliénables en vue de l'aménagement urbain ou bien sont situés loin des centres urbains. Généralement, de tels terrains ne posent pas d'obstacle à l'expansion urbaine.
3. Virtuellement tous les terrains publics utilisables de la Direction des domaines, situés près des agglomérations urbaines, ont été assignés à, ou aménagés par, des ministères ou institutions sous leur tutelle, à des fins spécifiques. Les ressources de l'Etat en terrains à aménager ont presque été entièrement épuisées.
4. Lorsque la Direction des domaines octroie une parcelle de terrain à un organisme ministériel, en vue d'une utilisation spécifique, il est prévu que ledit organisme accorde au Trésor public un crédit équivalent à la valeur des terrains reçus. En retour, ce crédit sera consacré au financement de la reconstitution des réserves foncières de l'Etat. En pratique, cependant, de tels crédits n'ont pas toujours été effectués de façon régulière. De pair avec les fonds alloués à l'acquisition de nouvelles terres, ceci explique l'incapacité de l'Etat de reconstituer ses réserves foncières.
5. Le ministère de l'Habitat fait partie des entités gouvernementales dont les besoins fonciers sont les plus élevés. Toutefois, l'austérité budgétaire a efficacement empêché l'octroi supplémentaire de terrains à ce ministère. De plus, parce que, dans le passé, des transactions ont été effectuées en son nom par la Direction des domaines, et sans que les coûts encourus aient été recouverts de manière adéquate, ce ministère se retrouve aujourd'hui sans les ressources financières dont il a besoin pour entreprendre la poursuite effective d'un programme de reconstitution de réserves foncières.
6. La Direction des domaines est chargée de l'acquisition des terrains pour le compte de l'Etat. Tout ministère intéressé, une fois qu'il a identifié le terrain dont il a besoin, doit soumettre à la Direction un dossier technique complet (y comprenant le statut de propriété actuel) et une demande d'acquisition du terrain en son nom. Une fois que le ministère des Finances a accordé son approbation budgétaire et que la Direction elle-même a donné son accord technique, cette dernière entame le processus d'acquisition en demandant la réunion d'une commission d'expertise, afin de déterminer le prix d'achat des terrains. L'acquisition peut être faite à l'amiable avec le propriétaire du terrain. Dans le cas où les négociations échouent, la Direction peut entamer la procédure de l'expropriation qui comprend deux phases (l'une administrative et l'autre judiciaire).

⁹Voir Annexe 1, Chapitre 1 pour la définition de ces différents types de propriété foncière au Maroc.

7. En phase administrative (très importante depuis le Dahir de 1982), dès la publication du décret d'expropriation pour cause d'utilité publique, la Direction des Domaines (donc, le département ministériel demandeur) obtient, légalement, l'autorisation de "prise de possession" du terrain, sans attendre le règlement définitif de l'expropriation. Parallèlement, la Direction des Domaines dépose deux requêtes auprès du Tribunal (phase judiciaire), l'une liée à la décision judiciaire prononçant l'expropriation et l'autre relative à l'indemnisation avec dépôt, au préalable, de "l'indemnité provisionnelle" (refusée par l'exproprié ou en leur absence) à un compte ouvert auprès de la CDG au nom du propriétaire (ou présumé) du terrain. Cette indemnité correspond au montant initial offert sur la base de la 1^e expertise administrative.

L'autorisation de "prise de possession" du terrain permet, certes, au département ministériel d'engager ou de poursuivre l'aménagement physique de son projet, mais (comme pour une opération de construction de logement, par exemple) cette autorisation peut entraîner des problèmes d'occupation du terrain, dans le sens où, dès l'achèvement du projet, le département risque de se retrouver engagé dans une interminable procédure d'expropriation et par conséquent, il serait incapable d'accorder les droits de propriété aux bénéficiaires du projet.

Selon ce dernier scénario, la Direction des Domaines peut engager (pour le compte du département ministériel) des actes provisoires de vente connus sous les noms de "contrats de vente sous condition suspensive" et surtout "contrat de location avec promesse de vente". Ces actes ne sont pas inscriptibles sur les livres fonciers car la vente n'est pas devenue définitive. Par ailleurs, s'il ne jouit pas de droits de propriété entiers sur le terrain et s'il ignore le coût final de la transaction, le bénéficiaire serait peu enclin à effectuer des remboursements, aussi longtemps que durera ce genre d'arrangement légal. Ainsi, au mieux, des retards sont survenus dans le recouvrement des coûts, dans le cadre de projets de logements entrepris par le gouvernement, y compris le Projet HG-002 de l'USAID.¹⁰

8. Même dans le cas d'une simplification des procédures d'acquisition des terrains, l'offre des terrains urbains du secteur public continuerait à être soumise à des contraintes exercées par le manque de fonds budgétaires ministériels. Pour le moment, les politiques gouvernementales marocaines de resserrement fiscal limiteraient d'une manière grave la disponibilité des fonds alloués à l'acquisition des terrains publics.
9. Selon des estimations indirectes, fondées sur les nombres d'unités de logement réalisées, les trois organismes publics chargés de l'offre des terrains urbains (les DPH¹¹ les ERAC, et la CGI) ont assuré entre 12 pour cent et 20 pour cent des besoins annuels en terrains urbains (l'importance de la proportion dépend des suppositions, quant aux densités).

¹⁰Voir Annexe 6, pour la définition de ce projet.

¹¹Notamment pour les lotissements de l'Etat à financement sur le FNAET.

10. De nombreux propriétaires terriens privés sont peu désireux de réaliser volontairement des transactions avec les autorités publiques, comme cela serait nécessaire dans le cas de projet mixte entrepris sur les Zones d'aménagement concerté. Une des raisons est que les offres initiales de compensation ont tendance à se situer en-dessous de la valeur commerciale du terrain. Ces offres sont calculées d'après des valeurs inscrites dans le registre des terrains provinciaux (Service d'enregistrement et de timbres) qui est utilisé à des fins d'estimations fiscales (à ne pas confondre avec le système de l'immatriculation qui est différent). Ces valeurs ont tendance à être substantiellement inférieures à la valeur réelle, dans le dessein de réduire les taxes sur les transactions foncières et sur les gains de capitaux. La seconde raison invoquée pour justifier le manque d'enthousiasme des propriétaires privés à effectuer de telles transactions avec l'Etat est qu'ils ne désirent pas soumettre leurs affaires financières à l'investigation qui accompagne, en général, de telles transactions. Même la volonté du gouvernement de payer les prix du marché pour les terrains ne résoud pas toujours le problème.
11. Dans les cas d'expropriation, le temps minimal requis pour l'attribution de terrains est de deux années. En général, la procédure nécessaire dure même plus longtemps. Il y a certains cas, appuyés par des documents, où la procédure en cours dure depuis six années, sans avoir été résolue. La raison sous-tendant ces procédures interminables (cf. Annexe I), et les retards encourus par l'instruction de l'affaire, est d'ordre financier. En ce qui concerne le propriétaire terrien, son recours auprès du tribunal d'instance exige que des évaluateurs commis par le tribunal procèdent à la réestimation des montants d'indemnisation. Ces évaluateurs, contrairement à ceux de la Commission d'expertise, ont tendance à effectuer des estimations reflétant les prix du marché. En outre, dans le cas où l'agence exécutrice a déjà entamé la construction de son projet, dans le cadre de ses droits provisoires d'occupation, les évaluateurs commis par le tribunal ajouteront la valeur des améliorations au montant d'indemnisation, constituant ainsi un avantage supplémentaire pour le propriétaire du terrain. Quant à l'Etat, le retard survenant dans le règlement de l'indemnisation réduit la pression exercée sur le flux de trésorerie des finances publiques. La procédure en vigueur suppose l'engagement d'un montant minimal de ressources publiques (le montant de l'offre initiale d'indemnisation déposée dans la CDG), pendant que l'on permet la poursuite de l'aménagement physique.
12. Dans le cas des projets du secteur public, la séparation de l'acquisition des terrains de l'aménagement foncier peut constituer un problème. La Direction des domaines doit faire face à des priorités concurrentielles, et il serait peu réaliste de s'attendre à ce qu'elle traite un cas particulier avec autant de diligence que le ministère sectoriel exécuteur. Qui plus est, en ces temps de contraintes budgétaires, le ministère des Finances (ministère de tutelle de la Direction des domaines) est susceptible de considérer l'acquisition de terrains à bâtir comme un prélèvement potentiel sur ses ressources, considérant que les crédits compensatoires des ministères et des organismes gouvernementaux ont faits défaut.
13. Malgré le contrôle centralisé exercé par la Direction des domaines sur l'acquisition, l'attribution, et la cession de terrains privé de l'Etat négociables, elle ne contrôle pas toutes les informations nécessaires à leur gestion. L'information et l'autorité se rapportant aux différents aspects de

l'aménagement des terrains sont réparties entre plusieurs organismes différents. La Conservation foncière, sous tutelle du ministère de l'Agriculture, attribue les titres "modernes" et conserve le registre cadastral ("les livres fonciers") pour les terrains aussi bien urbains que ruraux. L'Agence foncière nationale, sous tutelle du même ministère, conserve l'inventaire de la réserve foncière d'Etat et des autres collectivités. De plus, les fonctions fiscales sont séparées de l'aménagement foncier. Pour des raisons fiscales qui lui sont propres, la Direction des impôts directs du ministère des Finances dresse ses propres listes foncières et dossiers fiscaux, sans aucune référence directe aux dossiers cadastraux tenus par la Conservation foncière. D'autre part, les registres de cette dernière ne servent aucune finalité fiscale.

Ainsi, la fragmentation des systèmes d'information non seulement se dresse sur la voie de l'aménagement foncier du secteur public et retarde la prise des décisions, dues à des informations adéquates se rapportant aux différentes options disponibles, mais peut signifier également que le potentiel de génération de revenus par le secteur public n'est pas entièrement réalisé.

14. La participation du secteur public à l'offre directe de terrains à bâtir ne deviendra pas plus importante et baissera probablement dans un proche avenir. Du fait des contraintes budgétaires de l'Etat, il sera très difficile pour les organismes publics de continuer à réaliser des projets de construction de logements, et même ceux qui sont entrepris grâce à des fonds extérieurs seront plus difficiles à achever, compte tenu du fait que le gouvernement marocain devra couvrir les coûts des terrains. La baisse du nombre de réalisations de lotissements de l'Etat, parallèlement à la délégation des maîtrises d'ouvrage à des établissements publics (comme les ERAC), la réduction des programmes annuels de logements de la CGI (passés de 16 l'année dernière à 2 aujourd'hui), ainsi que l'appauvrissement de la réserve étatique de terrains à bâtir, reflètent la situation actuelle.

Recommandations

1. La réduction de l'offre directe de terrains à urbaniser par le secteur public souligne le caractère impératif de l'encouragement à la participation du secteur privé réglementé à l'offre de terrains aux populations urbaines à revenus faibles et moyens. Du fait des contraintes fiscales que connaît le gouvernement marocain, il serait peu réaliste que celui-ci maintienne la politique selon laquelle la responsabilité des logements et des terrains peu coûteux incombe aux départements ministériels. Au cours des quelques années passées, le gouvernement marocain n'a pu satisfaire que 15 pour cent des besoins annuels en terrains, alors que le secteur non-réglementé, lui, en a satisfait 60 pour cent. Le rôle du secteur public doit s'orienter vers:
 - la fourniture d'une politique de soutien et d'un cadre légal et réglementaire permettant au secteur privé d'attribuer des terrains à toutes les tranches de revenus (y compris l'officialisation de l'urbanisation non-réglementaire).
 - un effort important destiné à améliorer le financement et l'octroi des systèmes d'infrastructure primaire dans les régions urbaines, afin de permettre l'accès aux terrains aménagés.
 - une amélioration de l'attribution de crédits à court et à long termes servant à l'aménagement des terrains.

2. Il faudrait envisager la réduction de la fragmentation institutionnelle des systèmes d'information et de l'autorité portant sur l'aménagement des terrains. La première mesure pourrait consister en un partage plus systématique de l'information entre le ministère des Finances et le ministère de l'Agriculture. D'autres mesures pourraient comporter la fusion des fonctions d'inscription fiscale et d'aménagement foncier.
3. Il faudrait revoir la procédure d'estimation de la valeur des terrains, en vue des offres initiales d'indemnisation, de manière que la Commission d'expertise puisse se servir des informations relatives aux prix qui sont fournies par les agences immobilières et, par conséquent, qu'elle établisse des estimations reflétant des prix de marché équitables. Ceci pourrait améliorer les chances de voir de telles offres initiales acceptées par les propriétaires terriens, comme elle pourrait réduire la fréquence de procédures d'expropriation interminables.

C. SYSTEME PRIVE REGLEMENTE D'OFFRE DES TERRES

Observations

1. Selon des estimations, le secteur privé réglementé devrait fournir près de 25 pour cent de terrains à urbaniser par an. La majeure partie de ses activités est orientée vers les foyers à revenus supérieurs et intermédiaires.
2. L'industrie marocaine de mise en valeur du secteur immobilier est très désorganisée. Elle est caractérisée par la prédominance de petites agences et par des propriétaires-constructeurs travaillant à leur compte. Certaines entreprises diversifiées, travaillant sur grande échelle, ont également participé à la mise en valeur du secteur immobilier et à celui de l'habitat. Certaines d'entre elles commencent à se rendre compte qu'il existe un marché potentiellement profitable de logements à faible coût, comme l'illustre la croissance phénoménale des zones d'habitat clandestin.
3. Les pouvoirs publics ont tendance à croire que les promoteurs-entrepreneurs de logements privés ne sont pas intéressés par l'habitat à coût faible parce qu'il ne leur est pas profitable. D'un autre côté, les promoteurs privés soutiennent qu'il leur est difficile d'accéder au marché des logements à faible coût, du fait de normes de construction élevées, de procédures réglementaires pesantes, et du fait d'une attitude subjective à leur égard affichée par les organismes du secteur public.
4. Le secteur privé (promoteur ou simple particulier) a accès au financement fourni par deux organismes financiers gouvernementaux, le CIH et la BCP. Le CIH accorde des prêts à la viabilisation des terrains, à la construction de logements et à l'acquisition d'un logement neuf (pour les particuliers seulement). La BCP fournit des prêts à l'acquisition de logements, surtout pour les logements fournis par le secteur public.
5. Lorsqu'ils sont appliqués de manière rigide, les règlements d'aménagement des terrains (tels qu'ils apparaissent dans les plans d'aménagement) ne permettent pas aux véritables projets à faibles coûts entrepris par le secteur privé d'être approuvés, dans la mesure où ces règlements exigent des normes de conception relativement élevées. Les commissions locales chargées de la révision des

propositions d'aménagement sont dominées par des responsables du ministère de l'Intérieur, qui ont tendance à ne pas négocier de solutions avec les promoteurs privés.

Recommandations

1. Il faudrait revoir les règlements applicables aux projets d'aménagement urbain et il faudrait qu'ils soient appliqués de manière plus souple, afin d'encourager la fourniture de terrains par le secteur privé à la majorité disposant d'un faible revenu. Les normes de conception spécifiques qui doivent être rendues moins rigides sont les suivantes: les exigences en matière de densités, superficies des lotissements, de largeur des rues, les domiciliations des espaces ouverts, et le stationnement.
2. Il faudrait que des efforts soient entrepris pour restaurer l'imposition sur les terrains vacants, dans la mesure où les exploitations foncières privées improductives et spéculatives favorisent un accroissement des prix et constituent un obstacle de taille à la fourniture de terrains à bâtir dans les villes marocaines. Il faudrait considérer le recours à des incitations à l'aménagement de terrains en échange d'arrangements réalisés avec les communes locales, par exemple.
3. Les commissions locales devraient faire preuve de modération et assouplir leur attitude à l'égard d'une application stricte des règlements actuels relatifs à l'aménagement des terrains à urbaniser qui, essentiellement, ont tendance à donner lieu à une approche négative à l'aménagement. Ces commissions devraient vouloir et être capables de négocier des solutions pratiques avec les promoteurs. Un exemple possible de négociations serait que les promoteurs acceptent de financer l'extension de l'infrastructure, en échange d'une permission d'aménagement à densité plus élevée.
4. Il faudrait que l'AID envisage de parrainer une étude sur les possibilités et les contraintes auxquelles le secteur privé réglementé doit faire face, dans le domaine de l'expansion de son attribution de terrains aux populations à revenus faibles et moyens. Cette étude pourrait porter sur la gamme de promoteurs privés, allant des petits entrepreneurs-constructeurs aux grandes compagnies diversifiées, et pourrait examiner des questions telles que les finances, les lois et règlements, la capacité technique, et les possibilités d'établissement d'entreprises mixtes entre les secteurs public et privé. Cette étude ferait des recommandations sur la manière d'encourager à court terme la participation privée et sur la façon de modifier, à moyen à long termes, les cadres légal et réglementaire, de politiques directrices, et le cadre institutionnel, afin d'amener le secteur privé à jouer un rôle plus important dans ce domaine.

D. SYSTEME NON-REGLEMENTE D'OFFRE DES TERRES

Observations

1. L'aménagement non-réglementaire de terrains est essentiellement un type d'aménagement qui a lieu sans permis officiels de délimitation de parcelles et de construction. Dans l'habitat non-réglementaire, les plans d'implantation, les superficies des parcelles, et les normes de construction ne sont pas conformes aux exigences légales. Il existe deux formes principales d'aménagement non-réglementaire: les bidonvilles et les lotissements clandestins. Les habitants de bidonvilles sont souvent locataires, dans le cas où le terrain est privé, et exercent le droit d'usage ("zina"), dans le cas où le terrain est public. Les résidents des lotissements clandestins ont généralement des titres de propriété traditionnels.
2. Alors que le secteur non-réglementé (secteur informel) mérite des éloges pour sa contribution bénéfique (l'offre de terrains à une grande partie de la population qui ne bénéficie pas du système réglementé), il est inefficace, à bien des égards. Un degré plus élevé de formalisation de l'offre des terrains à bâtir aurait, en principe du moins, trois avantages principaux. Tout d'abord, un système réglementé d'offre de terrains à aménager accorderait immédiatement, plutôt qu'avec un retard de plusieurs années, un titre moderne de propriété. Ensuite, les plans de masse des zones à urbaniser seraient planifiés de manière efficace, de façon que le coût de réalisation de l'infrastructure et des installations communautaires serait moins élevé que pour les zones non-réglementaires. Enfin, l'offre véritable, par le biais du système réglementé est plus susceptible de favoriser le recouvrement des coûts de l'infrastructure installée par le secteur public.

Recommandations

1. Il faudrait poursuivre l'exécution des programmes d'amélioration des zones d'habitat non-réglementaires, comme élément permettant une réduction du déficit des terrains urbains viabilisés.
2. Il faudrait revoir les règlements applicables à l'utilisation des terrains urbains, tels qu'ils sont stipulés dans les plans d'aménagement (et dans les schémas directeurs dont, éventuellement, les Plans d'Aménagement s'inspirent en principe), afin de tenir compte du besoin en terrains pour l'habitat à faible coût. Il faudrait également modifier les règlements, afin de légaliser les droits d'occupation et autres droits de propriété, avant que les logements ne soient complètement achevés. Cela reconnaîtrait le processus de construction évolutif utilisé par de nombreuses familles, dans le dessein de rendre l'habitat accessible.
3. Il faudrait que la mission de l'USAID au Maroc envisage de parrainer une étude de cas sur le financement du système non-réglementé d'offre de logements utilisé par les promoteurs, les acquéreurs, et les entrepreneurs-constructeurs. Il faudrait qu'un accent particulier soit mis sur les mécanismes d'épargne non-réglementée, étant donné l'utilisation relativement limitée des textes statutaires au Maroc. Les conclusions de cette étude comporteraient une évaluation des seuils de capacité financière des groupes à faibles revenus et le degré probable de l'accumulation de leurs économies (c'est-à-dire, pour les acomptes).

E. INCIDENCE DES QUESTIONS FONCIERES SUR LES PROJETS URBAINS

Observations

1. Les projets financés par le biais de l'AID (programmes de Garantie de l'Habitat) et de la Banque mondiale¹² ont connu des difficultés ayant trait à la politique foncière. Les catégories de problèmes rencontrés ont été les suivantes:
 - Absence des études précises des questions foncières relatives à des projets ou à des programmes particuliers, avant leur exécution.
 - Retard prolongé dans le règlement de la question relative à l'acquisition des terrains, alors que les travaux de construction et d'aménagement sont réalisés sur les sites (problèmes juridiques à impacts sur les coûts finaux des opérations).
 - Enorme accroissement des prix au cours des années de litige, heurtant ainsi la viabilité financière des projets.
 - Incapacité déductive d'octroyer le titre de propriété aux bénéficiaires et, par conséquent, incapacité de recouvrement des coûts.
 - Manque d'engagements du gouvernement, en vue du financement de l'acquisition de terrains.

2. Dans le cas du projet HG-002 (construction de logements évolutifs et restructuration de PMB), de nombreux problèmes de terrains ont été à l'origine de retards dans l'exécution du projet et du recouvrement des coûts. Jusqu'à maintenant, un seul site de projet sur 16 a été officiellement acquis par le Service des Domaines mais non remis au MDH. Ainsi, dans le cas des projets de construction de logements, le ministère de l'Habitat, en tant qu'agent d'exécution, n'est pas en mesure de réaliser des ventes finales. D'ailleurs, dans la moitié des cas, les sites appartiennent à des particuliers, et dans l'autre, l'Etat lui-même ne possède aucun titre de propriété. Pour cette raison, le Service des Domaines (pour le compte du MDH) a recours à des contrats de pré-vente. Toutefois, il semblerait que la confiance des bénéficiaires dans ce genre d'entente ait été mise à rude épreuve par la découverte qu'il n'est pas possible de prolonger légalement les cellules embryonnaires, sans disposer d'un titre de propriété intégral. Un tel titre constitue un prérequis essentiel pour qui veut obtenir un permis de construire délivré par la commune locale. Le même problème s'est également manifesté dans le projet PDU financé par la Banque mondiale et entrepris à Meknès. Les sites de revalorisation du projet HG-002 ont connu des retards encore plus longs, causés par des problèmes fonciers, dans la mesure où la moitié des chantiers n'a même pas subi de levé topographique convenable, quand bien même les travaux préliminaires sur ces chantiers avaient commencé quatre années auparavant.

3. A l'exception d'un seul des sites du projet HG-002, dans lesquels le terrain a été acquis par le Service des Domaines (dans le cadre d'un cas exceptionnel d'un site expertisé par l'Etat en 1974) et malgré quelques expertises

¹²Voir en Annexe 6, les cas des HG-001, HG-002 et du PDU de Meknès sur la problématique foncière.

effectuées, les prix de revient intégraux de tous les autres restent, en fait, encore inconnus. Dans le cas des terrains appartenant à des particuliers et faisant l'objet d'une expropriation, les coûts véritables et finaux du projet restent improbables, jusqu'à ce que la résolution finale de l'indemnisation ait été déterminée (sur la base de l'expropriation elle-même). L'absence d'une comptabilité de projet complète a entravé la bonne marche des activités de recouvrement des coûts pour les projets du programme social, tout en les paralysant presque entièrement, dans le cas des projets de restructuration des bidonvilles.

4. La conception de projet et le choix de chantiers pour le projet HG-002 n'a pas accordé la considération qu'il fallait à la complexité du régime foncier et à une gamme inutilement vaste de statuts fonciers en vigueur.¹³ Il est significatif de constater que les budgets des opérations n'ont pas toujours tenu compte des levés de terrains et des travaux topographiques.¹⁴
5. Nonobstant la complexité de statuts multiples, les aspects de l'aménagement des terrains du projet HG-002 auraient pu être traités avec plus de diligence. Par exemple, dans le cas des opérations de restructuration, l'agence d'exécution (DPH) n'a entrepris l'acquisition des terrains qu'une à deux années après le début des travaux sur chantier. De plus, selon la Direction des domaines, les dossiers techniques soumis avec la demande d'acquisition étaient incomplets et de qualité médiocre (il faudrait rappeler que cette tâche n'avait pas été prévue de manière spécifique, lors de la conception de projet). Qui plus est, du fait du manque de coordination et du caractère incessant de la circulation d'informations entre les services centraux et locaux de la Direction des domaines et du ministère de l'Habitat, il a été difficile (et l'est toujours) de s'informer sur la situation précise d'une quelconque demande d'acquisition de terrain.
6. Le ministère de l'Habitat, en tant qu'agence d'exécution, ne considère pas l'absence de titres de propriété comme étant un obstacle entravant l'exécution du projet et l'attribution aux bénéficiaires (dans le cas des éléments du programme social/logements évolutifs), dans la mesure où ces tâches peuvent être entreprises sur la base des droits de "prise de possession" du terrain accordés au ministère de l'Habitat dès la publication du décret d'expropriation et des contrats de vente sous condition suspensive passés avec les bénéficiaires. Cependant, les bénéficiaires du projet se trouvent dans la position peu agréable de ne pouvoir agrandir leurs maisons, dans la mesure où ils n'ont pas droit à un permis de construire, sans titre de propriété sur le terrain. Une telle situation a tendance à miner la confiance du bénéficiaire du projet.
7. Dans le projet HG-002, l'exécution de certaines opérations a été entravée par

¹³Le cas extrême est représenté par un chantier de revalorisation à Meknès, où différentes parties d'un même chantier faisant moins de 6 ha étaient régies par trois statuts fonciers différents.

¹⁴Projet USAID HG-002: Etat d'avancement du programme, Rapport de mission, juin 1986.

le manque d'engagement de fonds en vue de l'acquisition de terrains.¹⁵ Ce problème reflète la rupture institutionnelle entre l'aménagement des terrains et l'exécution du projet. Dans le cas particulier du projet HG-002, le degré de coordination nécessaire entre le ministère de l'Habitat et la Direction des Domaines du ministère des Finances n'a pas été atteint.

8. L'exécution du projet HG-001 (PDU de Tétouan) n'a pas encore commencé, mais elle pourrait également poser certains problèmes liés aux terrains. L'un des objectifs du projet consiste à fournir un mode de possession légal à l'ensemble des propriétaires de maisons de la zone de restructuration de Dersa-Samsa. Malheureusement, aucun travail de préparation suffisant n'a été accompli, ni sur la situation du régime d'occupation et d'octroi de titres de propriété, ni sur les procédures qui seront exigées pour entreprendre l'attribution de titres de propriété. En attendant que des études plus approfondies soient entreprises, et afin d'illustrer le degré de confusion qui règne sur la situation actuelle du régime d'occupation, on citera le cas de la municipalité de Tétouan (le propriétaire terrien le plus important de la région de Dersa-Samsa) qui ne dispose pas d'informations convenables sur l'emplacement et la superficie de ses possessions foncières. Les tenures privées n'ont fait, en outre, l'objet d'aucun recensement. Ainsi, tout ceci représente une situation dans laquelle la Conservation foncière pratiquement aucun des terrains actuels ne dispose de titre de propriété accordé par la Conservation foncière. Si l'intention est de fournir aux résidents des titres fonciers modernes, les institutions et les bénéficiaires devront s'attendre à subir un processus long et difficile: non seulement le début du processus d'attribution de titres de propriété doit d'abord attendre que soit entrepris le recensement des différents propriétaires terriens actuels (y compris celui de toute acquisition de terrains nécessaire), mais que, en plus, dans le cadre de l'enregistrement cadastral (immatriculation), chaque propriété ait à subir un bornage long et difficile. Même avec l'exécution de la première phase de construction du projet entrepris par la Banque mondiale à Meknès, aucun titre cadastral moderne n'a été octroyé jusqu'ici. Toutefois, il est à remarquer que l'ensemble de la région du projet, en tant qu'entité, dispose d'un titre et est enregistré, dans le cadre du système moderne.

Recommandations

1. Il faudrait accorder une priorité absolue à la résolution des problèmes en instance relatifs à l'acquisition de terrains dont a eu à souffrir le projet HG-002. Un tel processus de résolution devrait comprendre: a) la révision et l'approbation immédiates par la Direction des domaines du ministère des Finances; b) des mesures urgentes par la Direction des domaines, afin de résoudre la question des indemnités avec les propriétaires terriens, chaque fois que le besoin s'en fait sentir; c) un règlement dans les délais les plus brefs de

¹⁵Le document USAID HG-002 ("Etat d'avancement des travaux, Rapport de mission") indique que, en 1985, l'allocation totale du ministère de l'Habitat au ministère des Finances, comme paiement pour les terrains destinés à TOUS ses programmes de trames d'accueil et de revalorisation (desquels, HG-002 ne représentait que près de 20 pour cent du total), constituait la moitié seulement du montant total nécessaire aux terrains du projet HG-002 uniquement.

la question des crédits fonciers en instance et qui sont dûs par le ministère de l'Habitat; et d) un octroi rapide de titres aux terrains par la Conservation foncière.

2. Il faudrait que l'USAID envisage d'entreprendre une évaluation détaillée des dossiers d'acquisition du projet HG-002 qui sont encore en instance, afin d'identifier ceux dont il faudra s'occuper de manière plus active. Il faudrait également envisager l'annulation de certains sites (ensembles mal choisis où peu de progrès a été réalisé jusqu'ici, et dont les problèmes fonciers ne sont pas susceptibles d'être résolus à court terme).
3. Il faudrait que le processus d'identification de futurs projets d'urbanisation au Maroc comprenne toujours une étude explicite du régime foncier des sites proposés, ainsi que des status les régissant. Il faudrait procéder à l'identification de problèmes potentiels relatifs aux terrains et englober dans la conception du projet un programme spécifique permettant de les résoudre.
4. L'analyse de l'acquisition foncière, la tenure, et l'octroi de titres de propriété sur les terrains devrait être incluse dans la préparation de l'étude de projet pour tous les projets HG à venir. Les accords de projet devraient comprendre des dispositions spécifiques, y compris des dispositions suspensives, de manière que les problèmes afférents aux terrains soient résolus dès le début.
5. La conception des futurs projets entrepris au Maroc a besoin de tenir entièrement compte de la nature complexe du régime foncier et des statuts, de manière à privilégier les sites de projets situés sur des terrains régis par un statut unique et dont la propriété est facilement identifiable et aliénable. De plus, les terrains minoritaires à urbaniser et disposant d'un statut particulier qui les rend difficiles à acquérir (habous ou forêts) devraient être reconnus comme étant une caractéristique fixe qui ne peut être modifiée dans le cadre du projet et, par conséquent, devrait être évitée. Toute proposition de modification de leur statut devrait être considérée comme une question de politique nationale et non pas comme une question ad hoc. Tenter d'occasionner des changements fondamentaux dans la politique foncière, par le biais d'un seul projet, non seulement risque de connaître peu de succès, mais également risque de retarder sérieusement l'exécution du projet, comme le projet HG-002 en a récemment fait l'expérience avec les terrains des Habous à Meknès.
6. A l'avenir, l'USAID devrait envisager d'incorporer comme conditions de versement des fonds HG: a) un engagement total de fonds par le ministère des Finances, en vue de l'acquisition des terrains; et b) le règlement de l'acquisition des terrains.
7. Il faudrait que les collectivités locales soient consultées, dès le début du processus de planification, sur leurs politiques relatives à l'octroi des permis de lotir, de construire et d'habiter. Il faudrait obtenir leur accord préalable sur des procédures souples d'octroi de permis semblables, dans le cas d'un retard dans l'acquisition ou l'obtention du titre de propriété.

8. Quant au projet HC-002, il faudrait entreprendre une étude aussi tôt que possible, dans le dessein de déterminer: a) quels terrains devraient être acquis auprès des propriétaires privés; b) quels terrains appartiennent au secteur public (l'Etat et collectivités locales) et quelle proportion devrait en être transférée à l'agence exécutive; c) comment ce transfert sera entrepris; et d) quelles procédures suivre pour attribuer les titres aux bénéficiaires. Cette étude devrait identifier les zones potentielles de problèmes existant dans le processus, analyser leurs implications quant au recouvrement des coûts, et recommander des méthodes de substitution permettant de résoudre les problèmes. S'il semble que l'octroi de titres modernes exigera un temps trop long, il faudrait envisager la possibilité d'attribuer un certain type de titres provisoires légaux.
9. Pour le projet HG-001, l'USAID devrait continuer à surveiller l'accessibilité des éléments de projet proposé aux bénéficiaires immédiats. Compte tenu des avantages pour la ville tout entière découlant des améliorations de Dersa-Samsa, on pourrait envisager des méthodes de remplacement de recouvrement de coûts qui seraient réalisées, grâce à, par exemple, un effort fiscal plus important entrepris à travers l'ensemble de la région urbaine, surtout si les limites de l'accessibilité dans le voisinage-même venaient à être dépassées.
10. Il faudrait procéder à la mise sur pied d'un programme détaillé de l'acquisition de terrains, comme l'une des conséquences de l'étude de la situation foncière du projet HG-001 (cf. la Recommandation 9 précédente), pour être entrepris au cours d'une période précise. Ce programme devrait définir les cibles par date d'exécution de chacune des étapes suivantes: le levé topographique général, les dossiers techniques, demande d'acquisition, transfert de crédits au ministère des Finances, affectation à l'agence exécutive, bornage et, finalement, l'octroi de titres par la Conservation foncière. Là où des problèmes potentiels ont été identifiés, une évaluation des ressources nécessaires à leur résolution devrait être entreprise. Par exemple, il faudrait envisager l'allocation de fonds de projet spécifiques pour aider à l'entreprise du levé topographique des sites.

II. LE SECTEUR URBAIN AU MAROC

A. CONTEXTE ECONOMIQUE

Ne disposant que d'un secteur industriel naissant, l'économie du Maroc est avant tout une économie commerciale et de services basée sur l'agriculture. En 1984, le secteur tertiaire, comprenant le commerce extérieur, les services et l'administration a couvert plus de 60 pour cent du PIB. D'un autre côté, au cours de la même année, le secteur primaire (agricole avant tout) n'a couvert que 11 pour cent du PIB, même s'il est responsable de l'emploi de près de 42 pour cent de la population économiquement active. Entretemps, le secteur de la manufacture, lui, a assuré 17 pour cent du PIB et 18 pour cent des emplois. Dans de telles circonstances, l'expansion du commerce et des services (privés et publics) a fourni le stimulus principal en vue de l'aménagement urbain du Maroc. Le réaffermissement de Casablanca comme point de convergence des efforts de développement industriel de la nation, et sa métropole principale (dont la population était de 2,1 millions d'habitants en 1982) constitue, évidemment, une exception notable à cette structure.

Après 1977, l'économie nationale est entrée dans une phase de croissance plus lente, avec une moyenne annuelle de près de 2,9 pour cent.¹ Dans la mesure où cette croissance ne dépasse que marginalement la croissance démographique de 2,6 pour cent au cours d'une période similaire,² un revenu de 600 dollars par habitant (PNB) pour 1985³ reste à un niveau similaire à celui auquel il se trouvait en 1977.⁴ Auparavant, toutefois, le Maroc avait connu des taux de croissance plus élevés, dépassant les 5.5 pour cent par an, grâce à l'expansion et au réaffermissement des activités du secteur tertiaire. Avant le passage à la phase descendante, des investissements considérables avaient été faits, particulièrement dans les domaines de l'infrastructure et du tourisme, de manière que l'investissement brut équivalait à 27 pour cent du PIB, plus de deux fois le taux de la décennie précédente. La majeure partie de cet investissement avait dû être financée par des emprunts extérieurs, dans la mesure où le taux d'épargne marocain (l'épargne brute représentait 12 pour cent du PIB en 1984) est l'un des plus faibles en comparaison à d'autres pays ayant des niveaux similaires de revenu par habitant. Une des conséquences de cette situation a été l'apparition, dès 1984, d'une dette extérieure qui, dit-on, a eu un taux de service de 37,6 pour cent des revenus

¹"Exposé de la stratégie de développement national pour l'exercice 88--Maroc: Annexe B; Evaluation détaillée--L'environnement macro-économique marocain et ses perspectives", Banque mondiale, février 1986.

²"Rapport sur les statistiques démographiques et de l'état-civil", données démographiques provenant de documents annuels successifs des Nations unies.

³Estimation la plus récente de la Banque mondiale.

⁴En réalité, au Maroc, le PNB par habitant a accusé une baisse importante pendant quatre à cinq ans, après avoir atteint 860 dollars en 1981; considérant que ces chiffres sont en données en prix courants, la baisse, calculée en termes réels et actualisés par rapport au taux d'inflation, a été encore plus importante. Ces chiffres proviennent d'éditions successives du "Rapport sur le développement mondial" et de "l'Atlas mondial" publiés par la Banque mondiale.

des exportations, classé second dans le monde à l'époque.⁵ Le rééchelonnement de la dette extérieure du Maroc devrait permettre, à court terme, une meilleure gestion des services. C'est pour cette raison que des accords d'aide éventuelle ont été passés en 1983 et 1985 avec le Fonds Monétaire International (FMI). Actuellement, la politique macro-économique du gouvernement marocain appelle à, entre autres, réduire le déficit budgétaire de l'Etat, afin de diminuer le besoin en crédits supplémentaires à court terme. Les contrôles des prix ont également été assouplis pour stimuler une participation plus grande du secteur privé à l'économie nationale.

Quand bien même de nombreux observateurs s'accordent pour penser que les perspectives immédiates de l'économie marocaine sont franchement assombries par les contraintes imposées par un service élevé de la dette, une nouvelle croissance devrait se manifester à moyen ou long terme, une fois que l'on aura réalisé les macroajustements nécessaires. Permettre, par exemple aux forces du marché de déterminer les prix devrait offrir des possibilités prometteuses en vue d'une participation plus importante du secteur privé dans de nombreux secteurs d'activité économique, y compris le financement et l'offre des terrains équipés à l'urbanisation et des logements. Devenant le point de convergence des efforts d'expansion du commerce et des services (de même que de l'industrialisation, dans certains cas), les centres urbains du Maroc auraient, par conséquent, un rôle important à jouer dans le processus continu de développement économique. A cet égard, leur efficacité dépendra dans une grande mesure du degré de satisfaction des demandes croissantes en terrains viabilisés qu'ils pourront réaliser. Avant d'examiner la nature probable de ces besoins et les systèmes d'offre établis pour y répondre, il est important d'introduire certaines des caractéristiques les plus importantes de la structure urbaine véritablement marocaine.

B. CROISSANCE URBAINE ET STRUCTURES SPATIALES

Selon des chiffres de la Banque mondiale, dès 1984, 43 pour cent de la population totale du Maroc (21,4 millions) vivaient dans les agglomérations urbaines. De 1973 à 1984, le taux de croissance urbaine marocain de 4,2 pour cent a dépassé le taux de croissance démographique général qui était de 2,6 pour cent. Près de 60 pour cent de l'accroissement démographique urbain était dû à la croissance naturelle, l'immigration rurale étant à l'origine des 40 pour cent restants. Avec de tels taux de croissance, la population urbaine marocaine atteindra 18 millions, soit près de 56 pour cent de la population nationale totale, d'ici l'An 2000.⁶

Fort d'une concentration des infrastructures les plus importantes (telles que les installations aéroportuaires et portuaires), des services, des établissements industriels et commerciaux, le couloir urbain entre Casablanca et Kénitra constitue le centre économique majeur du Maroc. Abritait 37 pour cent de la population urbaine nationale, la région de Casablanca-Kénitra a connu, pendant les années 70, les taux les plus élevés de croissance économique et démographique au Maroc.

⁵"Rapport sur le développement mondial, 1986", Tableau 18, publié par la Banque mondiale. Le taux le plus élevé, dont il est fait état, est celui de la Bolivie, avec 38,8 pour cent.

⁶Ibid.

Malgré la prééminence économique de Casablanca (2 140 000 habitants) et de Rabat (808 000 habitants), le Maroc compte une répartition équilibrée de villes de petite et moyenne importances, telles que Fès, Meknès, et Marrakech qui ont chacune une population comprise entre 250 000 et 325 000 habitants. Ces dernières ont connu des taux de croissance démographique plus élevés que ceux de Casablanca et Rabat, du fait d'une migration rurale plus importante, comme ce fut le cas de la plupart des villes secondaires.

L'organisation spatiale des villes marocaines est marquée par des disparités importantes existant entre divers quartiers séparés. La ville marocaine typique se compose des parties suivantes:

La Médina:

La médina constitue le noyau urbain historique de chaque ville marocaine. Caractérisées par des ruelles étroites et tortueuses, ainsi que par une structure répétitive de groupes de maisons à cour intérieure, les médinas se sont transformées en zones d'habitat insalubres et marginales pour les ménages à faibles revenus; ces derniers ont souffert de graves désinvestissements survenus au cours des dernières décennies. Actuellement, l'habitat traditionnel et les immeubles historiques au sein de la médina sont en train de se détériorer sous la pression du surpeuplement (à des densités qui parfois dépassent 1 200 habitants à l'hectare).

La Ville nouvelle:

La "ville nouvelle" sert à la fois de centre commercial et administratif moderne des villes marocaines et de quartier résidentiel pour des groupes plus aisés. Contrairement à la médina surpeuplée, la "ville nouvelle" avait été construite sous le protectorat français pour ressembler au modèle urbain européen avec de vastes boulevards, des jardins publics, des immeubles d'habitation et des villas. Les villes marocaines de formation récente (après l'indépendance) disposent de petits centres modernes de même morphologie et fonction que les "villes nouvelles".

Les Quartiers populaires:

Prolongements de la ville nouvelle, les quartiers populaires ont été construits dans les années 60 et 70, grâce à l'initiative aussi bien publique que privée, sur des terrains aménagés se conformant généralement à la réglementation de l'aménagement. Ces quartiers se composent de zones expansives comprenant des systèmes de rues réglementaires et des maisons individuelles d'un à deux étages. Le niveau des infrastructures urbaines n'est pas constant.

Les Bidonvilles:

Les bidonvilles sont généralement (mais pas uniquement) des zones d'habitat spontané illégal, situées dans la périphérie urbaine, ne disposant ni d'une infrastructure urbaine fondamentale, ni de services collectifs. Leurs résidents à faibles revenus se composaient traditionnellement de migrants ruraux, mais, comptent de plus en plus, aujourd'hui, les membres de la seconde génération des populations migrantes rurales d'origine. Toutefois, dans les deux cas, les résidents ne disposent d'aucun titre de propriété des terrains qu'ils occupent.

Constructions de logements non-réglementaires:

Les constructions de logements non-réglementaires connaissent actuellement une croissance rapide sur les terrains périphériques non-viabilisés et, n'étant pas planifiées, ne sont généralement pas intégrées dans les réseaux principaux d'infrastructure. Ces constructions sont habituellement conçues pour accueillir des

familles à faibles revenus et disposant d'une certaine mobilité économique, comme le prouve la construction substantielle de maisons dans ces quartiers. Bien que destinés à des familles à faibles revenus, ces zones comptent également des familles à revenus moyens, comme le démontre la construction d'un nombre de maisons relativement importantes. Auparavant, ces quartiers étaient appelés à constructions "clandestines".

C. AMENAGEMENT DES TERRAINS URBAINS AU MAROC: PERSPECTIVE HISTORIQUE

Si l'on veut interpréter les questions de politiques foncières contemporaines, il est nécessaire de comprendre les origines historiques de la propriété et de l'aménagement des terrains à urbaniser au Maroc.

1. Les villes marocaines avant le Protectorat (jusqu'à 1912)

Avant la période du Protectorat français, l'aménagement urbain marocain se limitait aux médinas et aux villes entourées de murailles. D'une certaine manière, la médina marocaine typique constituait l'expression physique de la structure sociale et légale islamique traditionnelle, ne subissant en aucun cas l'influence de l'urbanisme systématique. L'organisation spatiale de la médina, qui est caractérisée par des ruelles étroites et tortueuses et par des groupes agglomérés de maisons à cours intérieures, était formée par la sharia, qui est le système islamique traditionnel de zonage au sein de la ville. La sharia régissait les modèles de propriété foncière et d'utilisation des terrains et assurait la protection des droits vitaux de la famille, lors de la conception des logements.

2. Les villes marocaines durant le Protectorat français (1912-1956)

Avec l'établissement du Protectorat en 1912, les Français imposèrent un système administratif et légal parallèle au système islamique traditionnel marocain ayant des conséquences importantes sur l'aménagement urbain à venir. Même aujourd'hui, l'héritage de ce système séparé a eu une incidence sur l'aménagement urbain, qu'il a souvent compliqué. Le premier Résident général du Protectorat, le Maréchal Lyautey, a dû faire face à deux types importants d'exigences provenant de l'établissement du Protectorat:

- la nécessité de contrôler et de gérer une vaste spéculation foncière pratiquée par les investisseurs européens auxquels on avait attribué, dans le cadre des conditions du Traité de Fès (lequel établissait le Protectorat) le droit d'acquérir au Maroc des terrains de pleine propriété, ou melk (cf. Annexe 1).
- la nécessité d'établir des centres administratifs coloniaux à partir desquels il était possible de gouverner le Protectorat et des quartiers résidentiels destinés aux colons européens.

En réponse à ces exigences, Lyautey a contemplé une double politique d'urbanisme: d'une part, les marocains seraient isolés dans leurs quartiers indigènes, grâce à une préservation des médinas entourées de murailles et surpeuplées et, d'autre part, les européens, pour lesquels de nouvelles villes "modernes" seraient construites sur de vastes secteurs comprenant de grands boulevards, des immeubles d'habitation, et des villas.

L'entreprise réussie de ce plan exigeait du Protectorat qu'il établisse un mécanisme légal systématique permettant d'exproprier des terrains qui seraient destinés à la construction de rues et autres services publics et permettant de guider la spéculation immobilière, en facilitant l'acquisition privée de terrains, d'une manière avantageuse pour les investisseurs européens et à leur profit. Lyautey appliqua cette politique par décrets (ou dahirs) de manière nominale à travers le sultan. Ces dahirs établirent un système de planification qui a déterminé l'aménagement urbain entrepris au Maroc de 1912 jusqu'à ce jour.⁷

Le Dahir de 1913 établit un système d'immatriculation, et en fait créa un système d'attribution de titres de propriété parallèle aux systèmes islamique traditionnel (moukia) et espagnol (khalifien au Nord du Maroc). Bien que le nouveau système d'immatriculation était accessible aussi bien aux propriétaires terriens marocains qu'européens, la prééminence judiciaire, en matière de titre foncier et de droits de propriété, était exercée non pas par des tribunaux islamiques, mais par ceux du Protectorat français qui favorisaient énormément les spéculateurs européens, laissant en fait la porte ouverte à des manoeuvres foncières frauduleuses généralisées. Sous le système "moderne", des "livres fonciers" délimitaient chaque parcelle de terrain sur la base d'un levé topographique précis et d'un titre de propriété approprié, grâce auxquels les investisseurs étrangers pouvaient être assurés de pouvoir, dans l'avenir, faire valoir leurs droits légaux à la propriété. Généralement, les marocains étaient peu désireux de recourir au système officiel français pour faire procéder à une "revalidation" de leur propriété traditionnelle, dans la mesure où ils risquaient de porter l'affaire devant un tribunal français, généralement, à leurs dépens.

Le Dahir du 31 août 1914 permit au Protectorat d'entreprendre une expropriation de terrains pour des raisons publiques, et dont la compensation fut décidée de manière unilatérale par les tribunaux français. Aucun propriétaire ne pouvait obtenir de compensation sans un titre de propriété immatriculé, et le Protectorat pouvait octroyer à quelqu'un d'autre le droit de propriété sur le terrain. La loi sur l'expropriation était clairement "maquillée", de façon à être favorable aux investisseurs et spéculateurs fonciers français.⁸

Le Dahir du 16 avril 1914 établit une loi de planification et de zonage innovatrice et globale qui autorisait le conseil municipal de chaque ville, symboliquement par le biais du pacha local, à établir le régime d'aménagement foncier des villes nouvelles. Ce Dahir complétait l'appareil légal nécessaire à la concrétisation de la vision qu'avait eue Lyautey de l'urbanisme au Maroc.

⁷Pour se référer aux dahirs appropriés, se reporter à l'Annexe V.

⁸Aujourd'hui, la compensation a lieu sur la base d'un titre traditionnel, sans qu'il soit nécessaire de produire un titre moderne.

Après la Seconde guerre mondiale, les villes marocaines ont dû faire face à une vague massive de migrants ruraux. Les médinas devenaient dangereusement surpeuplées et marginalisées, alors que les bidonvilles se multipliaient rapidement sur la périphérie urbaine. Face à cette situation de plus en plus grave, le Protectorat fit appel au fameux urbaniste Michel Ecochard qui se rendit au Maroc pour diriger le Service de l'Urbanisme. Le Protectorat mit un budget substantiel à la disposition d'Ecochard et lui accorda une vaste gamme de pouvoirs administratifs, de même qu'il le chargea de la réorganisation du Service de l'Urbanisme, afin qu'il s'occupe de manière plus efficace de la croissance urbaine rapide.

Sous la direction d'Ecochard, le Service d'Urbanisme a agi de deux manières importantes. D'abord, il émit plusieurs dahirs que modifièrent et agrandirent la portée du cadre d'urbanisme de l'époque, établi durant les premières années du Protectorat. Ces modifications devaient raffermir le contrôle du gouvernement central sur l'aménagement urbain au Maroc, grâce au contrôle nominal des communes locales (structure de juridiction qui continue d'être en vigueur jusqu'à l'heure actuelle).

Le Dahir de 1952 qui, depuis, a servi de texte de base au Maroc en matière d'urbanisme et de contrôle d'utilisation des terres, stipulait ce qui suit:

- Autorisation était accordée aux communes locales pour établir des servitudes publiques, des emprises et des tracés de rues; de même, de pleins pouvoirs leur étaient donnés pour procéder, à l'avenant, à l'expropriation de terrains.
- Etablissement d'une procédure permettant à la commune urbaine et au Service d'Urbanisme (qui devenait devenir plus tard la Direction d'Urbanisme) de préparer conjointement un plan d'aménagement général qui devait servir d'instrument légal fondamental pour la réglementation de l'aménagement urbain.
- Autorisation était accordée aux communes locales pour établir les normes régissant la conception et l'aménagement du territoire et pour régler la construction, par le biais d'une procédure d'octroi de permis de lotir, de construire et d'habiter.

Le Dahir de 1953 constituait un addendum à la législation précédente, en fixant la réglementation applicable à l'aménagement des lotissements.

La seconde décision d'Ecochard s'appliquait de manière plus spécifique au projet: l'aménagement public des logements destinés aux personnes à faibles revenus, comme étape de la stratégie visant à, d'abord, dédensifier les médinas et, ensuite, démolir les bidonvilles et reloger les résidents pauvres dans de nouveaux ensembles immobiliers publics. Grâce aux vastes pouvoirs d'expropriation établis dans le cadre des dahirs modifiés, une réserve foncière importante a été acquise pour la construction d'ensembles immobiliers publics. De tels ensembles se composaient généralement de longues unités de cellules embryonnaires bâties sur des parcelles de 64 m² (8m x 8m). Malgré l'ampleur des réalisations, ces projets n'ont pas été, en fin de compte, en mesure de satisfaire la demande en logements; le taux de croissance urbaine, du fait de la migration rurale et de la chute importante enregistrée dans les taux de mortalité, avait largement dépassé les prévisions du Maroc, jusqu'aux années 60.

3. Les villes marocaines après l'indépendance

Après de l'indépendance en 1956, le Service d'urbanisme marocanisé devint une Direction à part entière chargée de poursuivre les efforts destinées à fournir des logements aux personnes à faibles revenus et de contrôler la croissance urbaine, dans le cadre établi sous le Protectorat. Entre 1956 et 1965, le Service construisit plus de 32 000 unités de logement à coût faible, surtout à Casablanca et à Rabat. De plus en plus, le gouvernement assurait la construction d'ensembles de logements (mal adaptés à la vie familiale traditionnelle marocaine) ainsi que des ensembles d'habitat évolutif. La plupart de ces ensembles étaient situés sur des terrains expropriés adjacents aux bidonvilles destinés à être rasés; les anciens résidents de bidonvilles, au lieu d'être compensés pour avoir été déplacés, étaient supposés devoir être relogés dans ces ensembles. Le Dahir de 1964 autorisait l'Etat et les communes, à acquérir et à préparer des terrains aménagés, en vue d'y construire des ensembles d'habitat pour résidents à revenus faibles et moyens, en faisant appel à la fois à des entreprises aussi bien publiques que privées. De plus, ce Dahir énonça des normes de conception de logements très spécifiques qui stipulaient la hauteur, la zone couverte par les parcelles, leurs dimensions, la largeur des rues, les obstacles, et le tracé des sites. Ce Dahir était important parce qu'il énonçait des normes de conception relativement élevées que la Direction d'Urbanisme et autres agences centrales étaient idéologiquement tenues de respecter. En réalité, les projets de logements exécutés suivant de telles normes étaient souvent hors de portée des familles à faibles revenus, limitant en fait l'offre d'habitat abordable.

La Compagnie générale immobilière (CGI), agence d'habitat public autonome, fut créée en 1960 et affiliée à la Caisse de dépôt et de gestion (CDG). Le rôle de la CGI consistait à construire des logements pour familles à revenus moyens, soit sous la forme de maisons individuelles, soit sous celle de grands ensembles urbains (situés, en général, à Casablanca). La CGI devait compléter la faible industrie privée chargée de la construction de l'habitat, en offrant les logements nécessaires destinés aux familles à revenus moyens et supérieurs.⁹

Face à l'expansion continue des bidonvilles, à la marginalisation des médinas, et à l'émergence de quartiers d'habitation clandestins sur les pourtours des villes, il était devenu clair que les efforts d'urbanisme publics ne fournissaient pas un nombre convenable d'unités de logement ou de terrains viabilisés suivant un taux compatible avec la croissance urbaine de plus en plus importante.

D. EFFORTS D'URBANISME RECEMMENT ENTREPRIS AU MAROC

1. Le cadre d'urbanisation en vigueur depuis les années 70 à ce jour

A travers les années 70, la demande critique en logements, particulièrement parmi les groupes à faibles revenus, a accéléré l'accroissement du nombre de lotissements périphériques clandestins qui, disait-on, atteignaient un taux de

⁹La production actuelle de la CGI a été réduite de manière importante, dans le cadre du ralentissement enregistré dans l'offre de logements par le secteur public marocain (cf. Chapitre IV, Section A.6)

croissance annuelle de 18%, durant les années 70 (Abou-Lughod). La capacité du gouvernement marocain de contrôler une telle croissance a été gênée par: (a) l'appauvrissement du surplus de terrains publics expropriés durant le mandat d'Ecochard, et (b) le manque de fonds d'amélioration de capital qui a ralenti l'extension de l'infrastructure. Le manque de terrains viabilisés qui s'ensuivit a donné lieu à une inflation des prix des terrains qui, en fait, a mis la parcelle constructible hors de portée des familles moyennes même.

En réponse à cette grave situation, le gouvernement marocain a adopté une nouvelle approche aux problèmes urbains, laquelle intégrait des efforts de planification aux Plans de Développement Economique et Social (articulée dans le Plan quinquennal 1973-1977). Cette approche indiquait l'admission par le gouvernement marocain que les solutions aux problèmes urbains devaient aller au-delà des plans d'aménagement urbain et des projets d'habitat public. La nouvelle idée consistait à intégrer l'aménagement urbain au sein d'une stratégie économique nationale globale. Cette réorientation a véritablement retiré aux architectes et aux urbanistes la responsabilité de la planification urbaine.

En 1970, dans le dessein d'appliquer cette nouvelle approche, la Direction de l'urbanisme proposa une initiative importante, connue sous le nom de Projet de Loi-cadre de l'aménagement urbain et rural, qui établissait un processus de planification économique pour chaque région du pays, le Schéma de structure et d'orientation (SSO). Bien que le SSO n'ait jamais été appliqué, les Schémas de développement et aménagement régional (SDAR), introduits plus tard, comportaient les mêmes principes. Encore plus important, le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), conçu comme instrument de planification destiné à une ville spécifique et à son arrière-pays reflétait les anciens objectifs économiques et spatiaux et, ainsi, devait servir comme plan de structure multisectoriel destiné à guider la croissance urbaine. En tenant compte des aspects économiques et sociaux, en plus des aspects physiques (y compris l'environnement), dans la conception des schémas d'aménagement du territoire, des systèmes d'infrastructure, des installations communautaires, et des zones de redéveloppement et d'expansion futurs, le SDAU a eu une vision beaucoup plus vaste de la question que l'approche essentiellement physique du Plan d'aménagement.¹⁰

Au cours de cette même période, le gouvernement marocain a lancé une nouvelle politique d'habitat qui allait de pair avec son approche multisectorielle de la planification. En 1973, le gouvernement créa un nouveau ministère de l'Habitat et de l'aménagement du territoire (MHAT). Ce ministère a abandonné la démolition des bidonvilles et la construction directe de logements publics, auxquels la majorité de ses opérations étaient consacrée, en faveur de projets de rénovation et la préparation de terrains viabilisés, espérant que de telles initiatives résoudraient la crise du logement d'une manière plus efficace. Les instruments sous la tutelle du MHAT (et de son successeur, le ministère de

¹⁰A cet égard, le SDAU est un document directif vaste et souple et que l'on peut considérer comme un Plan de structure multisectoriel contemporain. D'un autre côté, le Plan d'aménagement, qui énonce des exigences précises (et quelque peu rigides) de zonage (au sein d'un cadre directif, néanmoins) peut être compris comme étant un plan de base/d'aménagement physique du territoire d'un type plus traditionnel.

l'Habitat) sont créés pour l'exécution de différents aspects de la politique d'habitat:

- Le Fonds National d'Achat et d'Équipement des Terrains (FNAET) fut créé pour aménager des parcelles à des fins de construction de logements. Depuis la moitié des années 70, le FNAET a produit 113 000 parcelles de construction. La production annuelle maximale a atteint 200 à 250 hectares, mais le manque de procédures simplifiées et les contraintes exercées sur l'acquisition des terrains ont véritablement limité la production.
- L'Établissement Régional d'Aménagement et de Construction (ERAC) fut créé pour chacune des sept régions économiques du Maroc. Cet établissement fut chargé de l'aménagement de terrains à urbaniser et de la construction directe d'unités de logement, surtout sous forme d'immeubles d'habitation bas. Le but des ERAC consiste à acquérir, grâce à une collaboration étroite avec les communes locales, des terres domaniales et privées à faibles coûts, afin de réduire les coûts de leurs unités. En pratique, cependant, les ERAC n'ont pas réussi à mettre leurs unités à la portée de bénéficiaires à faibles revenus. Quand bien même ils n'ont pas atteint l'objectif qu'ils s'étaient assigné, les ERAC, en collaboration avec les collectivités locales, ont constitué les principaux fournisseurs de logements du secteur public.
- L'Agence Nationale pour la Lutte Contre l'Habitat Insalubre (ANHI), créée en 1984, fut chargée de la rénovation des bidonvilles, l'aménagement de parcelles viabilisées et de l'habitat pour familles à très faibles revenus, ainsi que la rénovation des logements des médinas.

Dès 1982, l'État entreprit une modification encore plus poussée du système national d'aménagement urbain, en prenant les initiatives suivantes:

- Une nouvelle agence, l'Agence Foncière Nationale (AFN) fut créée sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et chargée de: a) l'entreprise d'un inventaire des terres non bâties de l'État et des collectivités diverses (habous, Guiches, collectif...) et b) la préparation des directives de zonage des centres urbains pour lesquels des plans d'aménagement n'avaient pas été préparés ou mis à jour.
- La Direction de l'urbanisme, chargée de la préparation des plans d'aménagement, fut retirée du ministère de l'Habitat et placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

2. L'efficacité des lois et politiques d'urbanisme¹¹

La portée et l'efficacité du processus d'urbanisation, entrepris au Maroc, ont été limitées au cours de la dernière décennie et ce, malgré des efforts importants. Un pourcentage substantiel de l'aménagement urbain est passé outre

¹¹Un effet non-voulu a été que des règlements ont empêché le secteur privé réglementé de participer de façon plus complète à des projets urbains (cf. Chapitre V, Section E).

le processus d'urbanisation réglementé (comme en témoigne l'expansion continuelle des quartiers d'habitation clandestins). Les points suivants font ressortir certains des problèmes et impacts potentiels de la politique d'urbanisation actuelle en vigueur:

- La récente orientation institutionnelle de la Direction de l'urbanisme accorde un contrôle de fait de l'urbanisme au Maroc au ministère de l'Intérieur et réduit le rôle du ministère de l'Habitat. Compte tenu des vastes responsabilités d'administration publique (ainsi que locale) de ce ministère en général, desquelles l'aménagement des terrains à urbaniser et l'habitat ne constituent qu'une partie, les perspectives de collaboration spécifique, et de dialogue, entre les secteurs public et privé, sur des projets particuliers, deviennent de moins en moins possibles.
- En pratique, les Schémas directeurs, déjà achevés pour plusieurs villes, ne disposent d'aucune base légale, dans la mesure où le gouvernement n'a jamais émis le Projet de Loi-cadre comme dahir officiel. En conséquence, les SDAU n'ont joui que d'une influence limitée sur l'aménagement globale et le contrôle de la croissance urbaine. Toutefois, de pair avec les plans d'aménagement, ils ont eu un impact considérable sur les développements du secteur privé (cf. Chapitre V, Section C).
- Les plans d'aménagement servent toujours d'instruments principaux de planification et de réglementation des communes urbaines, bien que de nombreuses villes doivent encore mettre en pratique tous les aspects de leurs plans d'aménagement respectifs. En fait, il n'existe pas de plans d'aménagement pour toutes les communes du fait du processus de préparation souvent long et rigide (articulé dans le Dahir de 1952) que les conseils communaux doivent suivre, conjointement avec la Direction de l'urbanisme chargée de leur élaboration. En général, ces communes locales ont été incapables d'appliquer les règlements ou les normes énoncés dans leurs plans d'aménagement respectifs.
- Les communes et les délégations ministérielles locales exigent souvent que les projets d'aménagement privés se conforment rigoureusement aux normes énoncées dans chaque plan d'aménagement. Une telle rigidité tend à entraver une exécution opportune des projets privés. Cependant, les communes accordent plus de possibilités de négociation, lors de l'examen de projets publics.
- Le ministère de l'Habitat n'a pas réussi à fournir suffisamment de logements et de terrains viabilisés accessibles. Les ERAC ont souvent manqué leurs objectifs; depuis les années 70, ils n'ont produit que 8 500 unités de logement, dont la plupart ne sont pas accessibles par les familles à revenus faibles et ce, malgré le mandat confié à l'origine aux ERAC de fournir des logements à coûts faibles. Le manque de capital et l'appauvrissement de la réserve foncière publique ont entravé d'autres activités du ministère de l'Habitat. Les progrès accomplis jusqu'à maintenant par l'ANHI, nouvellement créée, en terme de rénovation, ont été limités. Finalement, la capacité du ministère de l'Habitat d'appliquer des programmes de manière réussie dépend, dans une grande mesure, des prérogatives des collectivités locales, du ministère de l'Intérieur, et d'autres agences centrales.

III. BESOINS EN TERRAINS A URBANISER

A. DEFICITS ACTUELS

Comme dans la plupart des pays en développement, l'attribution de l'infrastructure et des services urbains au Maroc traîne derrière la croissance des populations urbaines, surtout celle des groupes dont les revenus sont les plus faibles. Selon des estimations de la Banque mondiale, quelque 13 pour cent de la population urbaine marocaine vit dans des catégories d'habitat non-réglementaire (bidonvilles et lotissements clandestins) établi sur des terrains non-viabilisés ou sous-aménagés.¹ En outre, le manque d'accès et de services convenables a des effets dommageables sur de nombreux petits commerces et services communautaires. Les terrains non-aménagés, actuellement occupés à des fins résidentielles ou autres, dans les villes marocaines, constituent le déficit actuel du pays en terrains à urbaniser. Malheureusement, les données dont on dispose ne permettent pas de quantifier précisément le déficit foncier en termes spatiaux. Toutefois, il est possible d'estimer la hiérarchie de son élément résidentiel, lequel est majoritaire.

Les 13 pour cent de la population urbaine marocaine vivant sur des terrains non-aménagés se chiffrent à 1,3 million de personnes au total. Si les densités moyennes étaient de 400 personnes par hectare (comme cela a été calculé dans de nombreux lotissements non-réglementaires), le total des terrains résidentiels non-aménagés dans les villes marocaines s'élèverait à quelques 3 250 hectares. Aujourd'hui, ce déficit est plus ou moins équivalent à la superficie de la ville de Rabat. Seuls des levés topographiques détaillés (qui restent encore à accomplir) pourraient indiquer avec précision l'emplacement de ces zones de terrains non-aménagés dans les villes marocaines. Néanmoins, les données fournies par les Schémas directeurs (plans de structure multisectorielle) révèlent une structure variée, où quelques villes, comme Casablanca, disposent encore de relativement peu de quartiers d'habitation établis sur des terrains non-aménagés,² et d'autres, telle Marrakech, où près d'un tiers de la population vit sur des terrains non-viabilisés. On devrait considérer de telles proportions comme représentant des sous-estimations, et ce, dans n'importe quel cas, dans la mesure où elles seraient considérablement plus grandes si les parties non-viabilisées des anciennes médinas devaient être incluses dans le total. Le point important à souligner est que 3 250 hectares représentent l'estimation minimale du déficit actuel en terrains viabilisés dans les villes marocaines.

B. LA DEMANDE CROISSANTE

Outre le déficit actuel en terrains à urbaniser, il y a un accroissement annuel important de nouveaux résidents urbains qui exigent de nouvelles fournitures de terrains viabilisés. En supposant une croissance annuelle continue de 4,2 pour cent de la population urbaine et un total estimé à près de 10 millions pour 1986, l'accroissement

¹"L'Habitat non-réglementé au Maroc--Politiques et programmes de rénovation et de prévention", Banque mondiale, 1983.

²Cela est dû à la combinaison d'une attribution de terrains aménagés à urbaniser, plus rapidement que dans les autres villes, et à la suppression de certains bidonvilles.

qui aura lieu en 1987 uniquement sera d'au moins 400 000 habitants urbains, avec des nombres croissant de manière régulière au cours des années suivantes. Cela est équivalent à environ 80 000 familles supplémentaires par an, considérant un nombre de 5,4 personnes par famille urbaine moyenne, et revient, chaque année, à loger un nombre de personnes supérieur à la population totale de Fèz, la troisième ville du Maroc.

Cependant, seule une partie de cette population supplémentaire nécessitera l'attribution de nouveaux terrains pour l'établissement de quartiers d'habitation, dans la mesure où de nombreuses personnes peuvent être et seront logées dans les structures en place et dans les zones bâties. La densification des tissus urbains existant pourrait se faire par le biais de constructions verticales, de l'occupation de parcelles vacantes (mais déjà aménagées), ou grâce à des taux d'occupation plus élevés des logements existants. Des entraves à la densification des zones existantes pourraient se manifester, une fois que les services urbains et les réseaux de rues et de routes seront saturés et que les résidents connaîtront des problèmes de santé parce qu'ils vivent dans des logements surpeuplés. Certaines parmi les anciennes médinas, où la densité à l'hectare dépasse le millier de personnes, démontrent clairement la capacité (et peut-être même la préférence) des Marocains à vivre dans des logements à densité élevée. Cependant, ces médinas ne sont pas représentatives de la densité urbaine globale ou des modèles de vacance des terrains. Dans la mesure où les données disponibles sur les utilisations des terres dans les villes marocaines sont incomplètes, il n'est pas possible d'entreprendre une estimation crédible du nombre de personnes que l'on pourra loger grâce à la densification des zones bâties actuelles. Si l'on suppose, néanmoins, que la densification pourrait absorber jusqu'à 25 pour cent de l'accroissement démographique urbain annuel (c'est-à-dire 20 000 familles), les 60 000 familles restantes auraient donc besoin d'être installées sur des nouveaux terrains aménagés à offrir sur le marché urbain du logement. Dans le cas où ce dernier groupe de familles devait être installé à des densités de 400 personnes à l'hectare (un taux élevé, comparé aux normes marocaines actuelles d'urbanisme), on aurait besoin, chaque année, de 810 hectares supplémentaires de terrains résidentiels urbains, pour pouvoir les loger. Si l'on établissait une norme plus élevée à des densités plus faibles, dont la moyenne serait, disons, de 200 personnes à l'hectare, à ce moment-là, les nouvelles exigences foncières seraient, évidemment, multipliées par deux et passeraient à 1 620 hectares par an. A cela, il faudrait ajouter les exigences spatiales croissantes pour une utilisation non-résidentielle des sols (industrie, commerce, infrastructure primaire, services collectifs, et espaces ouverts). Dans le cas où ces derniers devaient constituer 25 pour cent des exigences totales en terrains résidentiels, les exigences foncières annuelles totales atteindraient respectivement 1 012 et 2 025 hectares, dans les cas de densités basses et élevées. En outre, près de 325 hectares par an seraient nécessaires dans les deux cas, pour éliminer, sur une durée de dix ans, le déficit actuel en terrains aménagés (cela nécessiterait surtout la fourniture de services aux quartiers d'habitation en place, plutôt que l'aménagement de nouveaux terrains). Par conséquent, le besoin annuel total en terrains urbains viabilisés serait approximativement de 1 350 à 2 350 hectares, suivant les normes de densité appliquées.

Ainsi, même dans le cas de la densité la plus élevée, la demande potentielle en nouveaux terrains à urbaniser serait considérable. Une question importante consiste à savoir jusqu'à quel degré cette demande potentielle (qui correspond à une notion de besoin) peut être transformée en demande réelle par la volonté et la capacité de financement des nouveaux résidents urbains. Seule une enquête approfondie (qui n'a pas été réalisée) du marché immobilier et des projections de ses tendances permettrait d'entreprendre une analyse précise de la demande réelle. Il est, néanmoins, possible de

faire quelques déductions plus générales, en partant des caractéristiques observées des revenus des familles urbaines au Maroc.

Les données sur la répartition des revenus familiaux au Maroc sont rares, et celles qui sont disponibles sont, selon certains, incomplètes. Néanmoins, des projections entreprises par l'USAID à partir d'estimations de la Banque mondiale, remontant à 1980, indiquent que le revenu familial mensuel moyen pour 1987 serait de 2 380 dirhams, ce qui veut dire que la moitié des foyers urbains gagne un revenu inférieur à ce montant.³ Compte tenu de ces paramètres, il y a des raisons de croire que la moitié inférieure de la tranche ne pourrait pas se permettre les logements dits à coûts bas fournis par le secteur public marocain. Pour les foyers à revenu moyen, consacrer 20 pour cent du revenu au logement représenterait une dépense mensuelle de 476 dirhams (54 dollars). Ce montant serait légèrement inférieur au remboursement mensuel moyen de 488 dirhams (56 dollars) sur un prêt de logement pour faible revenu, accordé par la CIH ("Habitat économique", anciennement "Habitat bon marché" ou HBM) et remboursable sur 15 ans avec un taux d'intérêt subventionné de 6 pour cent par an.⁴ Une telle dépense ne serait accessible que pour la moitié supérieure de la tranche de revenus au Maroc. Cela signifierait qu'une moitié seulement de la demande potentielle en terrains à urbaniser pourrait devenir réelle au sein du marché réglementé, compte tenu des normes adoptées et des prix obtenus par les systèmes réglementés actuels d'attribution de terrains résidentiels.

La demande croissante en terrains à urbaniser (plus l'élimination des déficits) soulève des questions importantes et constitue un défi grave pour les autorités du secteur public, pour les entreprises du secteur privé participant au processus de fourniture de terrains urbains, et au secteur privé non-réglementé lui-même. D'une part, il existe dans les villes marocaines un besoin annuel en terrains viabilisés qui se situe entre 1 350 et 2 350 hectares et, d'autre part, les caractéristiques des revenus dominants rendent improbable la possibilité de satisfaire la demande potentielle pour ce type de terrains par le biais des mécanismes officiels, étant donné les normes de fourniture actuelles. Par conséquent, les deux catégories de questions que l'on doit examiner sont les suivantes: 1) les systèmes actuels d'offre de terrains urbains sont-ils capables ou non de satisfaire de telles demandes? et, 2) que peut-on faire pour rendre l'offre plus accessible, étant donné qu'il est improbable que les caractéristiques de revenus de la population changent à court ou à moyen terme? Dans le dessein d'essayer de répondre à ces questions, il sera nécessaire de revoir brièvement le fonctionnement de ces systèmes au Maroc et, après, d'identifier les catégories de contraintes susceptibles de gêner leur portée ou leur efficacité.

³Les estimations originales proviennent du document de la Banque mondiale ("Maroc: Examen du secteur urbain", mars 1982) et projetées à 1987 dans le document de l'USAID/RHUDO, intitulé "Accord de Programme HG-001", 1987.

⁴Cette estimation est fondée sur des données provenant de la CIH ("Rapport sur l'Exercice 1985", page 31). En 1985, les prêts HBM s'élevaient à 7 360, avec une valeur totale de 359 404 000 dirhams, et effectuant un prêt moyen de 48 832 dirhams. Sur une période de 15 ans et avec un taux d'intérêt de 6 pour cent, le paiement mensuel s'élèverait à 412 dirhams en prix 1985 et à 488 dirhams en prix 1987. Il faudrait remarquer que les taux d'intérêt sur les prêts HBM ont récemment été portés à entre 8 et 9 pour cent, les rendant ainsi encore moins abordables que dans l'analyse ci-dessus.

IV. SYSTEMES D'OFFRE DE TERRAINS A URBANISER

Les processus officiels de fourniture de terrains urbains au Maroc, que ce soit par le secteur public ou par le secteur privé, peuvent être très complexes et longs. Souvent, ils nécessitent des autorisations gouvernementales et une approbation judiciaire, avant que l'occupation des terrains par les résidents urbains ne soit officiellement reconnue. Parmi les règlements fonciers, on compte:

- Les communes locales doivent officiellement approuver les normes de conception des projets d'aménagement de terrains lors des dépôts des permis de lotir et de construire.
- Dans le système d'immatriculation foncière "moderne", le droit de propriété doit souvent être établi avant que les terrains ne soient divisés en parcelles et vendus (processus prolongé, étant donné que la plupart des villes comptent des registres centraux incomplets).
- Dans le cas de tous les terrains étatiques négociables, la Direction des Domaines au niveau central (sous tutelle du ministère des Finances), à travers l'exercice de son contrôle de gestion global, doit approuver et autoriser l'opération d'attribution de terrains considérée par le ministère sectoriel intéressé.

Bien que de telles exigences puissent être similaires à celles de nombreux autres pays, le cas du Maroc est rendu particulièrement complexe par l'existence d'au moins six statuts de régime foncier différents,¹ des informations incomplètes s'y rapportant et des ressources techniques rares pour aménager les terrains urbains, particulièrement au niveau local. En pratique, cependant, il n'existe que trois moyens permettant de fournir des terrains urbains: des projets exécutés par les ministères du gouvernement central (secteur public), leurs départements et agences spécialisées (autrement dit, les ERAC, l'ANHI, la CGI, etc, parfois en collaboration avec les autorités locales); les activités de lotissement et d'aménagement d'entreprises privées officiellement constituées; et, des établissements humains spontanés par le secteur privé non-réglementé dans l'établissement de bidonvilles et de zones d'habitat non-réglementaire constituant une importante activité résiduelle. Ces trois moyens sont étudiés l'un après l'autre dans ce document, afin d'évaluer la portée de leur contribution à l'offre des superficies importantes de terrains urbains nécessaires chaque année.

A. LE SECTEUR PUBLIC

1. Le statut des terres domaniales

A la différence de nombreux autres pays, où les différents ministères pourraient, chacun séparément, posséder ou contrôler des terrains, au Maroc, presque tous les terrains étatiques négociables non-aménagés sont sous la tutelle de la Direction des Domaines du ministère des Finances. Cette différence constitue plus qu'une simple manie judiciaire, dans la mesure où la Direction des Domaines se présente comme responsable, non seulement de l'aménagement du territoire, mais également de l'attribution des droits d'occupation à des ministères sectoriels (potentiellement concurrentiels). A cet égard, la Direction dispose de responsabilités comparables à celles du ministère

¹Domaine privé, domaine public, forêt, habous, guich, et privé (melk). Voir l'Annexe 1.

des Finances lui-même, dans le domaine de l'octroi d'allocations budgétaires nationales entre les secteurs. Il existe de nombreuses exceptions judiciaires à cet arrangement (par exemple, les habous, ou patrimoine foncier religieux; le Guich, ou terres accordées jadis à certaines tribus de soldats) et qui sont le produit de traditions établies depuis longtemps, mais elles ne constituent qu'une petite minorité d'exploitations foncières étatiques.

Les exploitations foncières étatiques les plus importantes sont régies par le statut de "domaine privé" qui leur permet d'être cédées ou d'être jointes à d'autres terres, suivant les objectifs de la politique du gouvernement central. Dans ce sens, elles représentent la partie négociable des terres domaniales. Une étude, effectuée en 1986 par l'Agence foncière nationale (AFN) sur ces terres dans les régions urbaines marocaines et leurs périphéries, a révélé que, sur un total de 105 600 hectares de terres du domaine privé, seuls 19,5 pour cent étaient situés dans des régions urbaines. Ces 20 500 hectares ne représentent pas une réserve foncière prête à être aménagée et attribuée. Selon l'AFN, toutes les terres utilisables ont déjà été octroyées (ou affectées) aux agences gouvernementales, ou aménagées par celles-ci, pour des raisons particulières. Ce qui reste ne convient pas physiquement à l'aménagement. Ainsi, la réserve foncière étatique que l'on pouvait aménager en vue de l'expansion urbaine a été, d'une manière générale, épuisée. Des terrains plus nombreux sont disponibles à l'extérieur des limites urbaines (en général à 10 km du centre urbain), mais ils sont, pour la plupart, trop éloignés, pour être utiles à l'urbanisation à court ou à moyen terme. Malgré cela, le gouvernement ne s'est, heureusement, pas lancé dans l'adoption d'une politique coûteuse (et souvent en pure perte) de financement de terrains, surtout compte tenu de la contrainte fiscale actuelle.

Les terres du domaine privé de l'Etat (terres aliénables) constituent 53,1 pour cent de la réserve foncière domaniale totale. Les 46,9 pour cent restant comprennent 17,2 pour cent de terres forestières, 16,6 pour cent de terres collectives, 5,7 pour cent de terres appartenant aux communes locales, 3,9 pour cent de terres appartenant aux Habous, 2,8 pour cent de terres octroyées aux tribus Guich, et 0,7 pour cent de terres appartenant à d'autres catégories (y compris les terres du domaine public de l'Etat). On trouvera dans l'Annexe 1 les détails des statuts régissant ces terres, et dans le Chapitre V, un examen de leurs implications pour le regroupement foncier public. Hormis le fait qu'ils sont difficiles (sinon impossibles) à céder, les terres forestières, collectives, et guich ne seraient utiles à l'aménagement urbain que dans des circonstances exceptionnelles seulement, dans la mesure où, pour la plupart, elles se trouvent souvent dans des endroits éloignés des zones urbaines (à l'exception, par exemple, des terres forestières situées à la périphérie de la région de Dersa de Tétouan et qui doivent être aménagées par le projet HG-001). Les terres appartenant aux communes locales sont en fait incluses dans leurs propres services collectifs, et leur capacité d'acquérir et de posséder des terrains (indépendamment de la Direction des domaines du ministère des Finances) ne peut servir à grand chose dans la pratique, étant donné la situation extrêmement limitée de leurs ressources de financement. Quant aux terres des habous, bien que des textes juridiques et des règlements administratifs (directement gérés par le ministère des Habous et des affaires religieuses) puissent en fait empêcher l'utilisation des terres des habous à des fins d'expansion urbaine, il faudrait souligner que ces terres ne constituent que 3,9 pour cent du total, et qu'elles sont susceptibles de constituer un obstacle

majeur à l'expansion ou à l'aménagement, en général, urbain, comme sur le site de revalorisation HG-002 proposé à Meknès qui a partiellement été exécuté sur des terres de habous. Des difficultés d'établissement d'un dossier précis sur la propriété foncière du site avec l'estimation des valeurs foncières ont entravé toute exécution pendant six années. En fin de compte, on a décidé de retirer ces terres du projet. Une telle expérience exige une conception de projet et une sélection de sites minutieuses, afin d'éviter que pareils cas de régimes fonciers ne se reproduisent dans l'avenir.

2. Aménagement foncier centralisé du secteur public

Avant que la Direction des Domaines ne puisse attribuer une parcelle des terres domaniales privées à un ministère ou à ses services provinciaux, celle-ci doit lui adresser une demande, dans laquelle elle doit décrire l'usage qu'elle compte faire du terrain. Pendant que la Direction des Domaines évalue les aspects fondamentaux de la proposition, le ministère des Finances, lui, évalue la faisabilité financière de la transaction, compte tenu du budget de l'Etat. Dans le cas où la demande fait l'objet de décisions favorables, la Direction des Domaines attribue, par le biais d'une décision administrative interne, le terrain au ministère ou à l'agence intéressés. Par mesure de contrepartie, le ministère est supposé accorder au Trésor un crédit équivalent à la valeur du terrain reçu, lequel crédit servira à réapprovisionner la réserve foncière de l'état (Fonds du réemploi domanial). Dans la pratique, par contre, de tels crédits n'ont pas toujours été effectués de façon régulière. De pair avec les fonds alloués en vue de l'acquisition de nouveaux terrains, cette situation explique l'incapacité de réapprovisionnement de la réserve foncière urbaine de l'état et est à l'origine de l'appauvrissement presque entier du patrimoine que l'on a constaté sur les zones urbaines.

Dans ce processus, la Direction des Domaines joue le rôle d'arbitre entre différents intérêts sectoriels concurrents, désirant utiliser les terres de l'état. L'équipe chargée de l'étude n'a pas été en mesure de déterminer précisément comment les politiques foncières sont formulées et comment les priorités sont fixées, afin de permettre l'arbitrage entre des intérêts différents (semblable à plus d'un titre au processus d'allocation du budget national entrepris par le ministère, bien qu'entrepris sur une échelle plus petite).

Même avec une réserve foncière appauvrie, la Direction des Domaines a un rôle important à jouer dans le domaine de l'aménagement urbain parce qu'elle est la seule capable d'acquérir n'importe quel terrain dont un ministère sectoriel aurait besoin pour réaliser son projet. Le ministère de l'Equipement constitue la seule exception à cela parce qu'il est autorisé à acquérir lui-même toutes les terres dont il a besoin. Ceci est un cas spécial, cependant, dans la mesure où les terres acquises de cette manière sont incorporées dans le patrimoine du "domaine public" de l'état, en fait rendant ces terres inaliénables. Cette situation est similaire à celle de nombreux pays où certaines terres, comme, par exemple, celles sur lesquelles les routes sont bâties, ne peuvent être cédées et sont considérées comme bien public.

Tous les autres ministères sectoriels doivent faire passer leurs demandes d'acquisition de terrains par la Direction des Domaines. Cela veut dire que tous les ministères sectoriels doivent, lorsqu'ils ont besoin des terres pour l'exécution de leurs projets, lui adresser leurs demandes, soit pour se faire attribuer des terres étatiques existantes (bien qu'il est peu probable que ces

terres soient disponibles en superficies importantes), soit pour faire acquérir en leur nom des terres convenables. Le ministère de l'Habitat a été parmi ceux dont les besoins fonciers ont été les plus grands. Cependant, l'austérité budgétaire a véritablement entravé l'acquisition de plus grandes superficies de terrains au nom de ce ministère. De plus, des transactions effectuées dans le passé par la Direction au nom de ce ministère, sans recouvrement adéquat des coûts, font qu'elle se retrouve aujourd'hui sans les ressources financières nécessaires à la poursuite d'un programme de reconstitution du patrimoine foncier.

Il faudrait souligner que, malgré les responsabilités centralisées de la Direction des Domaines en matière d'aménagement urbain au Maroc, cette institution dépend encore de la Conservation foncière du ministère de l'Agriculture pour l'acquisition des titres de propriété et pour l'immatriculation des terres en question. La Direction des Domaines est en mesure d'acquérir des terres, mais ne peut attribuer ou constituer des titres juridiques s'y rapportant.

3. Acquisition et aménagement des terres publics: Procédures et problèmes

Considérant l'appauvrissement de la réserve foncière de l'Etat, l'activité principale de la Direction des Domaines dans l'attribution des terrains à urbaniser consiste à les acquérir et à les attribuer au ministère sectoriel intéressé. Dans le cas d'un projet d'aménagement urbain donné, le ministère sectoriel identifierait le terrain dont il a besoin et soumet un dossier technique complet (y compris le statut de propriété actuel) à la Direction des Domaines, demandant que le terrain soit acquis en son nom. Une fois que le ministère des Finances aura approuvé le budget, la Direction des Domaines commencera à accélérer l'acquisition du terrain, tout d'abord, en demandant la réunion d'une Commission d'expertise, dont la fonction principale consisterait à déterminer le montant du prix à payer pour compenser le propriétaire foncier. L'équipe chargée de l'étude a appris que l'acquisition peut être réglée à l'amiable, dans le cas où le propriétaire accepte le prix offert (ce qui arrive une fois sur deux). C'est là une proportion élevée surprenante, considérant que les propositions initiales des prix d'achat sont généralement situées bien au-dessous de la valeur du marché (elles sont calculées d'après les valeurs des transactions foncières provenant du Registre foncier provincial, dans lequel les prix reportés sont légèrement inférieurs aux prix réels; cf. Chapitre V, A.1). Il y a lieu de réexaminer cette question de manière plus approfondie, afin de déterminer si une telle proportion élevée des règlements négociés a réellement lieu et, si c'est le cas, suivant quels termes.

Dans le cas où un obstacle quelconque viendrait empêcher un règlement négocié (que le propriétaire n'accepte pas le prix offert, par exemple), ou dans le cas où il est difficile d'identifier le propriétaire du terrain, la Direction des Domaines entame des procédures d'expropriation en phases administrative puis judiciaire. Une fois le décret d'expropriation pris (par le bureau du premier ministre) et les requêtes nécessaires déposées au Tribunal de 1^e instance, la Direction, à défaut d'arrangement à l'amiable, déposera à la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) un montant équivalent à l'offre de la première expertise (indemnité provisionnelle) en faveur du propriétaire, mais les droits de prise de possession du terrain sont accordés au ministère sectoriel intéressé dès la publication, en phase administrative, du décret d'expropriation. Le règlement de la procédure d'expropriation suivra son cours (se reposant essentiellement sur le montant proposé). Ces droits permettent à l'agence exécutrice de

poursuivre l'aménagement physique de son projet. Cependant, dans le cas des projets de logement, par exemple, un problème relatif au régime foncier pourrait être en train de prendre forme au même moment, dans la mesure où, une fois le projet terminé, l'agence pourrait toujours ne pas disposer de titre de propriété sur le terrain et, ainsi, serait incapable d'attribuer des titres de parcelles qui constitueraient les droits de propriété des bénéficiaires sur le logement lui-même ou sur les améliorations entreprises. Sans une telle garantie, les bénéficiaires seront peu stimulés pour effectuer des paiements pour leur logement. Ainsi, le recouvrement des coûts peut être retardé indéfiniment, tant que la question des titres n'a pas été résolue, problème qui affecte le projet HG-002 de l'USAID sur la Garantie de l'habitat. Ses composantes de PS et PMB ont particulièrement souffert, dans la mesure où, indépendamment du problème foncier, le recouvrement des coûts n'a pas traditionnellement été lié à ce genre d'intervention au Maroc. Bien qu'ils se situent en-dessous du niveau de rendement visé, des progrès peu importants en matière de recouvrement des coûts ont été effectués sur certains sites ou composantes de services du projet HG-002, malgré des problèmes fonciers. Cela est dû principalement l'esprit ingénieux de certains responsables locaux du ministère de l'Habitat qui lient les progrès accomplis dans les travaux aux remboursements par les bénéficiaires. Toutefois, il faudrait souligner que, bien que de tels arrangements ad hoc réduisent vraiment l'importance de certaines difficultés rencontrées, il n'en est pas moins impératif de trouver une solution permanente aux problèmes d'acquisition de terrains qui se posent dans de tels projets.

Même si l'on simplifiait les procédures des acquisitions de terrain, l'offre de terres urbaines du secteur public serait quand même limitée par la quantité de fonds budgétaires de l'Etat disponibles pour son financement. A l'heure actuelle, la politique marocaine d'étroite restriction fiscale va limiter drastiquement les fonds destinés au financement des acquisitions de terrains urbains. Le réapprovisionnement du patrimoine épuisé par le financement de terrains urbains, non seulement immobiliserait à long terme des ressources rares et de ce fait, imposerait des coûts de substitution importants, mais serait aussi probablement inapproprié étant données les autres priorités du gouvernement marocain en matière de macro-économie dans un but de stabilisation, telles que l'élimination des déficits budgétaires.

Dans certains pays, le transfert de terrains entre différents ministères sectoriels peut comporter des procédures difficiles parce qu'il exige l'aliénation du patrimoine foncier d'un ministère particulier. Dans le système centralisé marocain, où les terres de l'état sont détenues à titre fiduciaire par la Direction des Domaines, le transfert interministériel relève d'une procédure simple. Le terrain doit simplement être "affecté" sans que cela entraîne de changement de propriétaire. Alors que cela peut être réalisé par décision administrative de la Direction des Domaines (étant donné qu'il n'y a pas de transfert de titre de propriété, tout au moins tant que le terrain n'est pas cédé à d'autres statuts fonciers) l'équipe d'enquêteurs n'a pas pu dégager avec précision la façon dont sont définies les priorités lors de la prise de décision qui détermine quand doivent avoir lieu les transferts et qui doit en bénéficier.

Tout aussi simples sont les procédures de transfert de terres de l'Etat aux communes, bien que cela comporte une vente en règle plutôt qu'une simple réattribution. Là encore, il n'est pas apparu clairement si des critères

systematiques étaient pris en compte lors de la décision relative au choix des terres à attribuer et des communes qui doivent en bénéficier, d'autant plus que les ventes sont généralement réalisées à des prix "symboliques" et non de marché.

4. Le rôle des autorités locales

Il y a au Maroc 849 communes avec, à leur tête, un pacha (ou caïd dans les régions rurales) représentant l'autorité traditionnelle et nommé par le gouvernement central et un président du conseil municipal élu à l'échelon local. Le pacha et le président du conseil sont responsables conjointement de la création et de l'entretien des routes, du ramassage et de la décharge des ordures et, indirectement, par le biais des régies locales, de l'approvisionnement en eau et en électricité ainsi qu'en services de transport. Dans la pratique toutefois, les communes ne disposent que de fonds limités pour l'investissement en capitaux, puisque les ressources dont elles ont réellement le contrôle sont allouées, à raison de 90 pour cent, aux dépenses de fonctionnement.²

Leur patrimoine foncier urbain, par exemple, qui est principalement limité à leurs installations actuelles, ne constitue que 5,7 pour cent du total des réserves foncières publiques.³

Bien que les communes aient des conseils élus au niveau local et ayant le pouvoir d'approuver des propositions de projets, on peut, peut-être, les considérer comme le bras du gouvernement central à l'échelon local. Leurs principaux responsables peuvent être assimilés généralement au personnel du ministère de l'Intérieur et leurs revenus locaux (provenant principalement de deux taxes sur la propriété, la "taxe urbaine" et la "taxe d'édilité"; cf. Annexe 1 pour plus de précisions) sont prélevés pour elles par le ministère des Finances. Les finances locales au Maroc ne représentent que 5 pour cent du budget du gouvernement central et, en 1982, ont atteint le chiffre total de 1 205 millions de dirhams (148,8 millions de dollars) pour toutes les régions urbaines, ce qui revient à 16,60 dollars par habitant.⁴ Pour ce qui est de l'investissement, les communes comptent, dans une large mesure, sur le Fonds d'Equipement Communal (FEC) qui, durant la même année, avait octroyé des subventions d'un montant total de 139 millions de dirhams (17,2 millions de dollars), ce qui revient à 1,99 de dollars par habitant.⁵

A partir de leurs bases dans les provinces (le Maroc compte 47 provinces en tout), les représentants locaux des différents ministères sectoriels fournissent aux communes une assistance technique et en gestion. Au niveau de la province, l'administration publique (les communes et les délégations

²Cf. Banque Mondiale, "Maroc: Mobilisations des ressources au niveau local; Questions principales et perspectives", décembre 1985.

³Agence Foncière Nationale, "Réserve Foncière de l'Etat", 1986

⁴Banque Mondiale, op. cit.

⁵Banque Mondiale, "Revue du secteur financier", 1984

ministérielles) est coordonnée par le gouverneur qui, en tant que représentant personnel du Roi, a pour tâche de contrôler toute affaire ayant trait au gouvernement à l'intérieur de sa province. Il semble bien, si l'on en juge par la politique gouvernementale déclarée de décentralisation, que les communes pourraient, à l'avenir, jouer un rôle de plus en plus important dans l'octroi des terres urbaines. Mais à l'heure actuelle, elles sont encore loin d'assumer ce supplément de responsabilité. Si elles doivent dépasser leur fonction plus traditionnelle d'organes consultatifs du gouvernement central et de contrôleurs de la planification et des codes et standards de la construction, il leur faudra expressément des ressources et une autonomie accrues. Malgré un pouvoir limité d'offre directe de terres urbaines, à court terme, cette dernière fonction garantira malgré tout, un rôle important et continu aux communes, alors qu'elles essaient de faire en sorte que les projets d'offre de terres des secteurs privé et public soient conformes aux normes des plans d'aménagement et des SDAU. En fait, il existe un besoin particulier d'une plus grande souplesse dans l'exercice de ces contrôles d'aménagement, afin d'accélérer l'attribution de terrains urbains du secteur privé.⁶

5. Offre de terres par les institutions centrales

Des organismes nationaux spécialisés ont pris part au processus d'offre de terrains urbains au Maroc depuis les années 1970. Tout d'abord, le ministère de l'Habitat (à travers ses délégations provinciales et pour la réalisation des lotissements d'habitation de l'Etat) a été doté d'un fonds spécial centralisé, le Fonds national d'achat et d'équipement des terrains urbains (FNAET), créé en 1972, dans le but spécifique d'acquérir et d'aménager les terrains urbains en recourant surtout au paiement des avances des bénéficiaires à travers le Maroc. Bien qu'il constitue la principale source de financement direct du secteur public pour l'aménagement de terrains urbains, il n'a pu attribuer que 200 ha de terres par an.⁷ Le FNAET avait aussi, à l'origine, pour but de financer les projets d'habitat pour les populations à faibles revenus, mais l'existence de plusieurs cas de parcelles de grandes dimensions et avec des exigences d'aménagement élevées a mis l'acquisition de ces parcelles hors de portée de ces groupes. Une telle exigence a pratiquement entraîné l'exclusion des familles à faibles revenus ne disposant pas des économies nécessaires à un tel investissement. Par conséquent, le FNAET a attribué des parcelles de grande qualité en nombre inférieur à celui prévu à l'origine et pour cette raison, bien que la superficie de terrain attribué soit elle-même équivalente à celle qui était visée, le nombre de parcelles aménagées à l'intérieur de cette surface ne fut d'après les estimations de la Banque Mondiale, que des deux-tiers de celui qui était envisagé au départ.

Le gouvernement marocain est également intervenu dans l'attribution de terrains urbains par la réalisation directe de projets de logement. Ainsi, les Etablissements régionaux d'aménagement et construction (ERAC) ont été créés sous les auspices du ministère de l'Habitat pour construire des logements pour foyers à revenus moyens dans les sept régions économiques du pays. Là encore,

⁶Cf. Chapitre V, Section C, de ce rapport.

⁷Cette estimation de la Banque Mondiale porte sur toutes les zones urbaines, qu'elles soient complètement viabilisées ou non.

le manque de financement et les problèmes d'acquisition de terrain (cf. Chapitre V, Section A) ont été la source de fortes contraintes et les ERAC n'ont donc fourni que la moitié des logements prévus. Cela a inclus l'aménagement de 28 hectares environ de terrain viabilisé par an pour la période 1974-1980. Un autre organisme national, la Compagnie générale immobilière (CGI, filiale de la Caisse de Dépôts et de Gestion) a joué un rôle important; elle a fourni des logements aux foyers à revenus moyens dans tout le pays. Malgré son faible niveau de fonctionnement actuel (deux projets seulement par an contre 16 à 18 auparavant) dû à un manque de fonds, la CGI avait précédemment attribué une moyenne de 49 ha par an pendant la période 1980-1985.⁸ Ces deux organismes et le FNAET⁹ ont donc été en mesure d'allouer ensemble quelques 277 ha par an de terrain urbain viabilisé. Cela correspond à environ 20 pour cent du total des besoins nationaux, si l'on se fonde sur l'hypothèse de la haute densité et à 12 pour cent si l'on se fonde sur celle de la faible densité (cf. Chapitre III). Ce pourcentage devrait diminuer encore plus à l'avenir avec la diminution des opérations de la CGI, en raison des restrictions fiscales du gouvernement.

B. LE SECTEUR PRIVE REGLEMENTE

1. Généralités

Ce n'est que récemment que les promoteurs immobiliers du secteur privé ont commencé à jouer un rôle important dans l'offre de terrain urbain au Maroc. Pour cette raison, le secteur privé officiel n'est seulement que dans sa phase de structuration et d'organisation, avec, par exemple, les efforts faits actuellement et visant à la création d'un syndicat professionnel. Toutefois, malgré cet état d'inorganisation, on estime qu'il contribue pour environ 25 pour cent du total des logements construits au Maroc chaque année, ce qui correspond à 450 à 500 hectares de terrains viabilisés. Ce potentiel, couplé aux contraintes macro-économiques qui pèsent sur le secteur public, font qu'il est impératif d'évaluer la contribution que peut apporter ce secteur qui a été si peu étudié à l'offre future de terrains urbains au Maroc. A cette fin, il est nécessaire d'effectuer une étude détaillée et davantage de recherches pour identifier le potentiel de ce secteur et évaluer avec précision la contribution éventuelle qu'il pourrait apporter dans le domaine de l'attribution de terrains urbains au Maroc (cf. la recommandation se trouvant au Chapitre I, C). Cependant, même sans les renseignements précis que pourrait fournir une telle étude, il a été possible de faire une évaluation préliminaire sur la base de contacts initiaux avec plusieurs promoteurs immobiliers du secteur privé ainsi qu'avec leurs interlocuteurs dans le gouvernement marocain et les agences internationales.

⁸Les estimations de la quantité de terrain attribuée par ces organismes sont fondées sur leurs propres renseignements concernant le nombre et la densité des unités de logements réalisées.

⁹Institutions auxquelles on peut aussi joindre, malgré la faiblesse de leurs interventions sur le marché de logement à l'échelle nationale, l'ANHI, la SICOPAR, la SOPHAL, etc... Voir Annexe 2, Chapitre 3.

Il n'a pas été surprenant de découvrir que les promoteurs privés au Maroc ont, dans le passé, concentré presque exclusivement leurs efforts sur la catégorie à revenus élevés et moyens du marché du logement. Le point de vue des sociétés contactées était qu'il s'agissait là de l'opération la plus fructueuse, bien qu'à l'heure actuelle, ces sociétés perçoivent la possibilité de profits plus importants dans la construction de logements pour la catégorie à revenus faibles (d'autant plus que la récession économique a entraîné une baisse de la demande dans la catégorie supérieure). De nombreux responsables gouvernementaux, par contre, ont déclaré que le principe de rentabilité chez les promoteurs privés était incompatible avec la fonction "sociale" des logements à coûts réduits, l'hypothèse étant, si l'on suit ce raisonnement, que les logements pour la frange des revenus faibles ne sont pas rentables. Si l'on prend l'accroissement rapide des zones d'habitat non réglementaires comme preuve de la demande potentielle, les promoteurs privés soutiennent (et démontrent par le biais de leurs propres plans de projets) qu'ils ont trouvé un marché et qu'ils pourraient construire davantage de logements à coûts réduits, si seulement une interprétation rigoureuse des normes de planification et d'utilisation des terrains par les responsables de la réglementation du secteur public, ne leur imposait pas tant de conditions et de restrictions. Outre les problèmes mentionnés ci-dessus, il semble qu'il en reste d'autres à résoudre avant que ne soit établi avec succès, au Maroc, un dialogue entre les promoteurs privés et les autorités gouvernementales. Une meilleure connaissance du potentiel du secteur privé pourrait peut-être conduire à une plus grande confiance entre les secteurs public et privé et, par là, à une participation accrue de ce dernier, par rapport à la situation actuelle, à la construction de logements pour les catégories à revenus faibles et à l'urbanisation des terres.

2. Profil des sociétés immobilières du secteur privé

Comme dans la plupart des pays, au Maroc, les promoteurs privés participent à toutes les phases de réalisation de logements, depuis le regroupement des terrains jusqu'à la vente du logement, en passant par la conception du projet, son financement et sa construction. Toutefois, les entreprises les plus importantes, et cela leur est particulier, sont généralement engagées dans d'autres activités que la construction de logements et l'aménagement de terrains urbains: particulièrement dans la production et la distribution de matériaux de construction. Bien qu'aucune quantification n'ait été possible à ce stade, il apparaîtrait que la grande majorité des promoteurs sont de très petites entreprises qui ne construisent, tout au plus, que de quelques unités de logements à la fois, à l'intérieur d'une zone urbaine existante. Les compagnies plus importantes, en petit nombre, sont concentrées dans le corridor Casablanca-Kenitra où se situe également la plus grande partie de leurs activités de construction. On rapporte que leurs propres réserves foncières, sur lesquelles elles réalisent leurs projets, constituent, pour elles, un actif important. Mais, en dehors de cela, la plupart des entreprises ou promoteurs privés, et en particulier les plus petites, souffrent généralement d'un manque de capitaux. Elles peuvent, par conséquent, à bien des égards, être considérées davantage comme des sous-traitants qui ne peuvent construire des logements que lorsqu'ils reçoivent directement des fonds dans ce but (presque toujours du secteur public), plutôt que comme de véritables promoteurs qui engageraient leurs propres capitaux risqués dans l'aménagement de terrains urbains et la construction de logements. Pour cette raison, il est crucial d'étudier l'éventail des instruments et des mécanismes disponibles pour le financement de l'aménagement et de la construction par le secteur privé pour déterminer la santé de ce secteur au Maroc ainsi que son potentiel.

3. Mécanismes de financement

Le manque des instruments de financement pour la construction de logements et l'aménagement de terrains urbains par le secteur privé est le mieux illustré par le fait que 7 pour cent seulement du total des prêts immobiliers ont été attribués à ce secteur.¹⁰ Le reste a été absorbé par le secteur public. En fait, il n'existe pas, au Maroc, d'intermédiaires financiers privés spécialisés dans les prêts immobiliers. Certaines banques (par ex. Wafabank et SDMC) réservent bien, toutefois, une part relativement peu importante de leurs portefeuilles considérables de crédits à des prêts immobiliers.

Les principales institutions financières publiques de l'immobilier sont le Crédit Immobilier et Hôtelier (CIH), spécialisé dans le financement de l'aménagement urbain et les projets relatifs à l'hôtellerie, et la Banque centrale populaire (BCP), une banque commerciale à part entière qui, à ce titre, accorde des prêts pour le financement des logements. Ce type de prêts représentent environ 30 pour cent de son portefeuille.¹¹ Les fonds du CIH proviennent principalement des dépôts d'épargne institutionnels par l'entremise de la Caisse de dépôts et gestion (CDG) et de sources internationales par le biais de la Banque mondiale. Cependant, la mobilisation de la petite épargne par le CIH, directement au moyen de dépôts du public, est en projet. Le CIH a récemment accordé des prêts à moyen terme pour financer la construction, mais une grande partie de ces crédits a été attribuée à l'hôtellerie plutôt qu'au logement ou à l'aménagement de terrains.¹² De tels prêts s'étalent généralement sur une période de 5 à 7 ans et leur taux d'intérêt commercial est d'environ 14 pour cent. Une part plus importante des crédits du CIH est, cependant, destinée au financement de l'acquisition des logements à des échéances normales (15 ans pour la plupart) et à des taux d'intérêt à échelons progressifs, allant de 8 pour cent à 15 pour cent selon l'importance du prêt et le revenu de l'emprunteur. La majeure partie de ce financement est destinée à l'achat de logements construits par le secteur public (par ex. ERAC). L'achat de logements construits par le secteur privé ne peut bénéficier des crédits que si le projet a fait l'objet d'un préfinancement par le CIH, une condition très stricte étant donnée, la portée limitée jusqu'à présent du préfinancement par le CIH.¹³ Le CIH devrait fournir un total de 10 000 prêts par an au maximum.¹⁴

¹⁰Banque Mondiale, "Maroc. Etude du Secteur Financier", 1984.

¹¹Banque de Crédit Populaire, "Rapport sur l'Exercice", 1985.

¹²Une somme totale de 227 millions DH a été avancée en 1985, mais il n'a pas été possible de déterminer quelles proportions ont été attribuées à l'hôtellerie et à la construction de logements respectivement. La Banque mondiale elle-même a fourni récemment une ligne de crédit de 60 millions de dollars au CIH pour le préfinancement de constructions dans le secteur privé. Les déboursements concernant ce prêt ont déjà commencé.

¹³Les renseignements disponibles sur les prêts hypothécaires ne permettent pas un éclatement par catégorie de constructeurs.

¹⁴Banque mondiale, op.cit.

La BCP, quant à elle, a un niveau d'opérations de crédits plus réduit (2 000 par an) et ceux-ci sont généralement destinés aux emprunteurs à faibles au moyens revenus (de préférence ses propres clients dont une grande partie est constituée des travailleurs marocains à l'étranger -TME). Les conditions de crédit imposées par la BCP sont similaires à celles du CIH et les prêts à la construction sont seulement en quantité très limitée. Aussi bien la BCP que le CIH n'ont signalé qu'un nombre restreint de défauts de paiement des prêts et n'ont donc que rarement besoin d'avoir recours à des démarches juridiques (dont ils disposent) pour récupérer la propriété hypothéquée. La BCP, banque commerciale, obtient la plupart de ses capitaux au moyen de dépôts,¹⁵ mais elle bénéficie également de transferts de capitaux en provenance de l'Etat sous forme de prêts et de dons. En principe, il ne lui est pas interdit d'accorder un prêt pour un logement construit par le secteur privé, mais en pratique, elle a favorisé davantage les unités du secteur public. Néanmoins, étant donné la possibilité réelle d'une plus grande mobilisation de l'épargne privée au Maroc, (confirmée par le très faible taux d'épargne brut, cf. Chapitre II, A), il devrait y avoir, également, des possibilités d'accroissement du financement pour le secteur privé sous-capitalisé (en particulier dans le financement du bâtiment) pour s'assurer qu'il joue plus pleinement le rôle que l'on attend de lui dans le domaine de l'aménagement de terrains urbains et de la construction de logements au Maroc.

4. Perspectives pour le secteur privé réglementé

Les restrictions fiscales actuelles dans le secteur public, en matière d'offre de logements et de terrains urbains, soulignent en elles-mêmes le besoin de donner un champ d'action plus important au promoteur privé au Maroc. En prenant en compte l'état actuel du secteur privé dans son ensemble, qui est, dans une certaine mesure, non développé, sa structure faible et son manque de capitaux (à l'exception, peut-être, des terres), il apparaît clair qu'il faut une politique explicite, à court et moyen termes, pour définir le rôle que doit jouer, à l'avenir, le secteur privé dans les domaines de l'offre de logements et de terrains urbains au Maroc. Il sera important de définir dans quelle mesure les mécanismes de financement embryonnaires déjà en place (en particulier le financement de la construction par le CIH) peuvent servir à canaliser davantage de fonds. Il sera important aussi d'étudier jusqu'à quel point il sera possible aux promoteurs privés de construire des logements à coûts réduits rentables et d'identifier les restrictions existantes du secteur public qui pourraient empêcher que cet objectif puisse être atteint. Une évaluation préliminaire montre que les impératifs de marché encouragent déjà certaines entreprises privées à s'intéresser de plus près la construction immobilière à coûts réduits. Il sera nécessaire, de façon à réaliser ce changement de priorité, de s'assurer que les règlements du secteur public (en particulier à l'échelon communal) aident le secteur privé à se diriger dans cette direction.¹⁶

¹⁵Jusqu'à récemment, ceux des travailleurs émigrés marocains recueillis par les succursales de la BCP en Europe, revêtaient une importance particulière.

¹⁶Le Chapitre V, Section C, de ce rapport traite des restrictions imposées à la construction de logements par le secteur privé par les normes actuelles de planification et d'utilisation des terres.

C. LE SECTEUR PRIVE NON-REGLEMENTE

1. Généralités

Depuis les années 1960, l'importance de la construction immobilière non-réglementaire, au Maroc, a dépassé les capacités réunies des systèmes d'offre des secteurs formels public et privé. La construction immobilière non-réglementaire est le résultat direct de: a) l'incapacité des secteurs officiels public et privé à fournir des logements et des terrains viabilisés à portée de toutes les bourses; et b) la réaction consécutive, en particulier parmi les foyers à revenus très faibles, consistant à élaborer leurs propres solutions, aidés en cela par les spéculateurs fonciers et une industrie parallèle du bâtiment.

Comme il est mentionné au Chapitre III, environ 13 pour cent de la population urbaine au Maroc - environ 1,3 millions d'habitants - vivent dans des zones de peuplement non-réglementaires. Deux tiers de cette population sont concentrés dans les dix plus grandes villes. L'équipe d'enquêteurs estime qu'environ 60 pour cent de l'attribution annuelle de terrain sont non-réglementaires.¹⁷ On estime également qu'un tiers environ du total des unités d'habitations nouvelles, chaque année, est construit sans autorisation administrative (et sont donc considérées comme "irrégulières").¹⁸

Il existe deux types de zones non-réglementaires qui se développent principalement dans les périphéries urbaines: les bidonvilles et les constructions clandestines (appelées communément "habitat non-réglementaire en dur".)

2. Les bidonvilles

Les bidonvilles sont principalement des logements illégaux à constructions insalubres, dépourvus de l'infrastructure urbaine de base et des services collectifs. De façon générale, ils sont construits sur des terrains vacants publics ou privés, souvent dans des endroits où des difficultés d'ordre topographique font que le terrain ne convient pas à des utilisations conventionnelles.

Autrefois, les résidents de bidonvilles étaient, pour la plupart, des habitants des campagnes à très faibles revenus, fraîchement arrivés dans les villes. A l'heure actuelle, cependant, il s'agit, en grande, partie de la deuxième génération de citadins, mais toujours sans titres de propriété sur le sol qu'ils occupent. Ils construisent leurs habitations de façon progressive, au moyen de matériaux usagés ou de récupération, tels que la tôle ondulée, les parpaings, la pierre et le bois abandonné, sur des parcelles irrégulières de 60 m² en moyenne (les petites parcelles faisant 30 m²). Chaque habitation comprend une ou deux pièces construites autour d'une petite cour et séparée de la rue par un mur. Les rues sont généralement étroites, irrégulières et non revêtues. Les eaux usagées et de pluie sont drainées par des fossés creusés en surface par les habitants eux-mêmes.

¹⁷Ce pourcentage a été estimé en retranchant l'apport des secteurs réglementés public et privé, de l'apport total.

¹⁸Banque mondiale, 1983, p.2.

Les densités de population dans les bidonvilles sont élevées, allant de 400 à 700 habitants par hectare. Dans un bidonville typique, le revenu mensuel de la moitié des foyers est inférieur au seuil de pauvreté des régions urbaines. Même si de nombreux foyers des bidonvilles vivent du revenu d'emplois réguliers mal payés, les taux de chômage et de sous-emploi y sont, cependant, élevés.

Au Maroc, la part de croissance urbaine constituée par les bidonvilles est en réduction alors qu'ils ont compté pour une part importante du processus d'urbanisation depuis la fin des années 1950 et jusqu'aux années 1970. La réduction de leur importance est le résultat de l'accroissement des revenus familiaux, de la diminution des surfaces à occuper de façon non-réglémentée et des programmes de recasement ou de restructuration lancés par les autorités publiques.

3. L'habitat non-réglémentaire en dur

L'habitat non-réglémentaire qui prolifère à une allure rapide à la périphérie des villes marocaines, n'est pas planifié et ne répond pas aux normes de construction locales. Il diffère des bidonvilles par deux aspects importants: a) les parcelles de terrain sont vendues par des promoteurs à des foyers; et b) la construction en est beaucoup plus solide et permanente que celle des logements dans les bidonvilles, ce qui reflète la capacité d'investissement importantes de ses résidents dans le logement.

Les zones non-réglémentaires sont illégales du point de vue administratif (pas d'autorisation d'aménagement du terrain, et dans certains cas, du point de vue, du permis de construire d'habitations individuelles). De façon générale, les constructions non réglémentaires ne sont pas conformes aux plans officiels d'aménagement et de zonage ni aux codes de construction. Les rues sont d'un tracé irrégulier et ne sont pas revêtues en dur; les voies publiques, à cause de leurs dimensions étroites, empêchent souvent, un accès adéquat aux véhicules. La hauteur et le décrochement des bâtiments ne sont pas conformes aux exigences de zonage et, par conséquent, les collectivités locales n'exercent aucun contrôle sur la densité de la population dans ces zones et assurent très mal leur entretien et gestion. En dépit de l'illégalité technique des quartiers non-réglémentaires, les Autorités locales, dans certains cas, reconnaissent ces zones en régularisant la situation par l'octroi des permis de construire et des permis d'habiter. Parallèlement, les résidents eux-mêmes, tentent souvent d'obtenir ces permis car ils sont nécessaires pour brancher leurs habitations sur les canalisations d'eau (dans les endroits où existe l'infrastructure de base). Ils doivent cependant se soumettre à un long et lourd processus administratif, ces permis étant délivrés de façon ad hoc par la commune et étant sujets à l'arbitraire et aux influences politiques locales.

Les zones non-réglémentaires sont généralement sous-équipées en matière de services collectifs. Leur infrastructure de base consiste en électricité, en une fontaine publique, et, parfois, en eau courante dans certaines habitations. La plupart d'entre elles manquent d'égoûts et de systèmes d'évacuation d'eau de pluie. Au mieux, certains foyers procèdent à l'évacuation de leurs eaux ménagères en les rejettant dans ce qui devient une canalisation ouverte sujette à la pollution. Les installations communautaires se limitent à des mosquées, de petits magasins, des boulangeries et, dans certains cas, à des hammams (bains publics traditionnels) rudimentaires, bien que certains signes annoncent une amélioration des autres services collectifs. Ecoles, dispensaires et autres

services sociaux ont tendance à être éloignés de ces agglomérations situées dans les périphéries.

La construction dans ces tissus urbains est de bonne qualité. Les résidents construisent leurs maisons par ajouts successifs de matériaux standard: béton armé, parpaings et maçonnerie. Les habitations dans ces zones restent généralement conformes aux normes de construction marocaines. Elles sont de structure solide, souvent même "surrenforcées". La construction se conforme, en général, aux codes du bâtiment sauf dans le cas des exigences de ventilation et d'ensoleillement.

Les résidents de ces zones investissent progressivement dans la construction et l'amélioration de leurs habitations sur des périodes de plusieurs années. Ils en dirigent souvent la construction, mais ont, en général, recours à des maçons et à des ouvriers non spécialisés. La plupart des bâtiments sont de un à trois étages (selon les diverses phases de la construction "progressive" qui caractérise l'habitat non-réglementaire). Chacune de ces constructions est composée d'une unité d'habitation réservée au propriétaire et bâtie autour d'une petite cour intérieure avec, dans certains cas, une unité supplémentaire réservée à la location. La parcelle de terrain typique est de 100m² de terrain, entièrement occupée et sans décrochement. La densité et le prix du terrain étant en augmentation dans les zones plus anciennes et plus étendues, certains promoteurs immobiliers construisent des bâtiments de cinq étages, avec des locaux commerciaux au rez-de-chaussée et des logements de location aux étages supérieurs.

Les propriétaires ne possèdent pas de titres de propriété officiels enregistrés à l'immatriculation moderne. Les propriétaires de parcelles de terrain les acquièrent par le biais d'une transaction financière et détiennent généralement un titre traditionnel de propriété autorisé par les notaires publics ou adouls. Ceux-ci délivrent des titres de propriété traditionnels en rédigeant un simple document enregistrant la transaction (acte adoulaire).

Les résidents des zones non-réglementaires possèdent les mêmes caractéristiques socio-économiques. Le revenu moyen par foyer dans ces agglomérations est de 40 pour cent inférieur à la moyenne urbaine au Maroc.¹⁹ Alors qu'un grand nombre de familles est constitué de travailleurs ruraux migrants, beaucoup d'entre elles, cependant, viennent des médinas surpeuplées et d'autres quartiers marginaux, où elles louaient des habitations et ont eu la capacité économique d'acquérir des logements dans les zones non-réglementaires.

4. Le marché immobilier non-réglementaire

L'habitat non-réglementaire se crée lorsque des spéculateurs et d'autres propriétaires fonciers, par l'entremise de procédures dynamiques et bien organisées, morcellent du terrain auparavant réservé aux cultures, à la périphérie des zones urbaines, en parcelles de 60 à 100m², et les vendent

¹⁹Phillips, L.C. "Living on the Margins of Tetouan: A Socio-Economic Study of Informal Housing in Dersa and Samsa Neighborhoods" 1986. Il faudra toutefois interpréter ces chiffres ayant trait aux revenus, avec circonspection, à cause de la tendance dominante à sous-évaluer les renseignements sur le revenu personnel.

directement à des acheteurs individuels ou, parfois même passent par des agents immobiliers reconnus mais sans les viabiliser au préalable. La disposition des sites n'est, en général, pas conforme aux règlements officiels de zonage et les propriétaires de ce considérable patrimoine foncier, ne possèdent, généralement, pas de "titres foncier" modernes.

Les acquéreurs de parcelles payent soit, entièrement et en liquide, soit donnent des avances et contractent un emprunt par l'entremise du promoteur non-réglementaire. Les notaires (adouls) délivrent des actes de propriété traditionnels (moulkia) en notifiant la transaction. Acquéreurs et vendeurs enregistrent celle-ci dans le registre fiscal local (l'Enregistrement) placé sous la tutelle du ministère des Finances; toutefois, il est à remarquer que les deux parties s'accordent souvent à réduire (même à plus de 50 pour cent) la valeur de la transaction immobilière pour payer moins de taxe. Les spéculateurs démontrent leur efficacité à fournir des parcelles à des prix abordables, bien qu'il soit utile de souligner qu'ils fournissent rarement l'infrastructure de base. Par contre, ils offrent souvent des services complémentaires tels que l'accessibilité aux prêts pour l'achat de matériaux de construction ou l'embauche de main d'oeuvre spécialisée.

5. Financement du logement non-réglementaire

Le faible taux d'épargne moyen au Maroc reflète les capacités limitées des familles à revenus faibles à financer leur logement. Le revenu résiduel de ces familles, une fois retranchées les autres dépenses domestiques, est minime. Par conséquent, elles achètent du terrain et investissent dans la construction de leur habitation sur un mode évolutif et à long terme. Compte tenu des moyens limités de ces familles, une construction de qualité dans les zones de peuplement non-réglementaires représente un investissement majeur sur toute une vie.

La faiblesse du taux d'épargne national démontre également que l'immobilier est de toute évidence la forme d'investissement la plus séduisante au Maroc, en particulier pour les familles à revenus bas. Le taux d'inflation de 12 pour cent dépasse le taux d'intérêt actuel sur les comptes d'épargne locaux qui est, lui, de 5 pour cent.

La bijouterie et autres avoirs d'ordre personnel ont été fréquemment cités comme des sources importantes de financement de l'habitat dans les familles à bas revenus, mais il n'est pas possible de dire avec certitude dans quelle mesure cela est toujours vrai. De même, les fonds provenant de l'ensemble de la famille élargie jouent traditionnellement un rôle important. Cependant la faiblesse du taux d'épargne semble exclure d'avance la possibilité, pour les familles à revenus bas, de faire un investissement important en une seule fois. L'image des stucages non terminés sur les maisons semble refléter les capacités limitées de leurs propriétaires à financer régulièrement la poursuite de vastes travaux de construction. L'écrasante majorité des foyers à revenus bas ne disposent pas de revenus salariaux et, par conséquent, ne remplissent pas les conditions requises pour l'obtention d'un crédit bancaire officiel. (Même si les crédits bancaires sont disponibles par l'entremise de la BCP, pour les propriétaires détenteurs d'un titre traditionnel de propriété (moulkia) sous réserve de vérification par le tribunal local.)

6. Problèmes et perspectives

Dans un sens, le processus d'aménagement et de construction non-réglementaire constitue une solution (bien qu'imparfaite) au déficit critique en terrains viabilisés et en logements pour les foyers à revenus faibles. Toutefois, les zones correspondantes posent des problèmes urbains sérieux car elles sont organisées de façon inefficace, situées souvent dans des endroits impropres au logement et elles manquent d'infrastructure de base (eau, installations sanitaires et égouts). Les conditions topographiques difficiles, de mauvais plans de situation et l'inaccessibilité de ces zones, exigent des pouvoirs publics des dépenses très élevées pour toute installation future d'infrastructure sur le site ou pour toute revalorisation qui, à long terme, deviennent des nécessités politiques pour les communes.

Dans son rapport de 1983, la Banque mondiale considère la revalorisation et l'installation d'équipements collectifs dans les villes marocaines comme un moyen d'intégrer dans la structure urbaine générale, les quartiers non-réglementaires qui, à l'heure actuelle, sont isolés aussi bien physiquement qu'économiquement, et comme un moyen d'augmenter, de façon générale, l'efficacité de la structure urbaine globale. Si des mesures de contrôle efficaces ne sont pas prises et si l'attribution de terrains viabilisés à coût réduit, permettant de couvrir la demande en logements à coûts accessibles, ne sont pas augmentés, l'habitat non-réglementaire, au Maroc, peut s'accroître de 20^e hectares supplémentaires ou d'environ 60 000 nouveaux résidents par an, durant les 15 prochaines années. Le contrôle et la gestion de ces zones sont rendus particulièrement difficiles par plusieurs aspects du processus de planification urbaine de la Commune:

- A présent, les plans d'aménagement, tels qu'ils sont mis en oeuvre par les collectivités et les délégations ministérielles locales, sont souvent rigides et mal adaptés à la croissance rapide des quartiers périphériques urbains. L'expansion des zones non-réglementaires tend à court-circuiter le champ des plans d'aménagement et, pour les modifier, un processus long et lourd est nécessaire. En réalité, les plans ne semblent pas pertinents pour le processus de construction clandestine.
- Les règlements municipaux d'utilisation des terres (articulés dans les plans d'aménagement) exigent que la mise en place de l'infrastructure et la construction des unités de logements soient, toutes deux, entièrement achevées avant d'autoriser l'occupation des ensembles neufs. Cette clause est particulièrement inappropriée au processus de construction progressive qu'appliquent les résidents à revenus faibles pour construire dans les quartiers non-réglementaires.
- Le dynamisme du marché foncier informel a dépassé la capacité de la Conservation Foncière à mettre en application le système moderne de l'immatriculation foncière.

²⁰Ces chiffres sont basés sur une population totale dans les zones non-réglementaires estimée à un peu plus de un million, en 1986 (cf. Banque mondiale, L'habitat non-réglementaire au Maroc: Révalorisation et politiques et programmes de prévention, 1983, p.3).

V. CONTRAINTES-CLES EXERCEES SUR LES SYSTEMES D'OFFRE DES TERRES

La quantité annuelle de terrains urbains fournis a été estimée par l'équipe d'enquêteurs à environ 15 pour cent pour le secteur public, 25 pour cent pour le secteur privé réglementé et 60 pour cent pour le secteur privé informel.¹ Les secteurs réglementaires ne pouvant fournir, au mieux, que 40 pour cent du total des besoins annuels du Maroc en terrains urbains, cette étude passe en revue les contraintes et des goulots d'étranglements empêchant les systèmes réglementés d'offre des terres d'atteindre de meilleurs niveaux de production.

Si le secteur non-réglementaire mérite certes des louanges pour la contribution qu'il apporte - l'offre de terrains à une partie importante de la population qui n'a pas accès au fonds réglementaire - il n'en présente pas moins des aspects d'inefficacité considérables. Une "formalisation" plus poussée de cette offre aurait - en principe tout au moins - trois principaux avantages. En premier lieu, un système de distribution foncière réglementé permettrait la mise en place d'infrastructure et l'attribution de titres de propriété modernes dès le départ plutôt qu'après plusieurs années d'attente. En second lieu, les zones d'implantation concernées seraient planifiées avec efficacité et permettraient ainsi l'installation de l'infrastructure et des équipements collectifs à des coûts plus bas que dans les quartiers non réglementaires amenés ultérieurement à être équipés. En troisième lieu, l'attribution efficace de terrains par le biais du système réglementé a plus de chances de promouvoir le recouvrement des coûts de l'infrastructure de base installée par les collectivités locales (par le biais des taxes de premier établissement et taxes urbaines, par exemple).

A. REMEMBREMENT DIFFICILE PAR LE SECTEUR PUBLIC

Le patrimoine foncier de l'état étant largement épuisé dans la plupart des villes marocaines (Marrakech constituerait une exception avec des réserves foncières publiques apparemment substantielles), le secteur public devrait acquérir des terrains nouveaux s'il désire continuer de jouer un rôle direct dans l'offre de terrains urbains. Le budget de l'Etat étant restreint pendant la période actuelle de réajustement, il imposerait, de fait, un plafond à la quantité de terrains que le gouvernement pourra acquérir. Toutefois, même si des fonds étaient disponibles pour un programme plus important que précédemment, un grand nombre de contraintes sérieuses entraveraient l'efficacité de l'acquisition des terrains par les autorités marocaines.

1. Réticence des propriétaires fonciers privés à traiter avec le secteur public

La plus importante de ces contraintes est peut-être la grande réticence de nombreux propriétaires fonciers à effectuer volontairement des transactions foncières avec les pouvoirs publics, et ce, pour deux raisons connexes. La première est liée aux méthodes de fixation des prix adoptées par le secteur public et la seconde au manque d'enthousiasme des propriétaires devant la perspective d'exposer leur entière situation financière aux autorités, cela étant requis dans les modalités de la transaction foncière. Dans ce cas, le prix

¹Ces chiffres sont basés sur les données disponibles concernant l'attribution officielle de terrains (secteurs public et privé) au cours des récentes années passées.

offert par les autorités au propriétaire est déterminé sur la base des prix des terrains voisins similaires, par une Commission d'expertise. A cette fin, la Commission vérifie les valeurs des transactions enregistrées sur la zone expertisée au Service d'enregistrement et de timbres, (service local dépendant du ministère des Finances). Ce service assure l'enregistrement des valeurs déclarées de transactions foncières réelles à des fins fiscales. Il n'est donc pas destiné à couvrir un champ aussi complet que celui de l'Immatriculation avec lequel il ne doit pas être confondu. Les valeurs sont, cependant, systématiquement sous-évaluées afin de réduire l'impôt foncier (levé à un taux progressif par rapport à la valeur du terrain) et afin, également, d'éviter de payer la taxe sur le profit en déclarant qu'il n'y aurait pas d'augmentation de la valeur du terrain. L'équipe d'enquêteurs a obtenu des renseignements variés sur l'importance de la sous-évaluation, mais il semble qu'elle se situe autour de 50 pour cent du prix réel. Cela signifie, de toute évidence, que toute estimation en vue d'une indemnisation foncière fondée sur de telles déclarations est susceptible d'être très en dessous de la valeur marchande véritable du terrain en question.

La deuxième raison, que l'on rencontre dans la plupart des pays, est la répugnance du propriétaire foncier privé à assumer la responsabilité financière totale qu'entraîne une transaction foncière avec les autorités, même si le prix offert était acceptable. La raison évidente de cette répugnance est qu'une telle responsabilité aurait pour effet de porter clairement son revenu et sa fortune à la connaissance des services fiscaux. Cette résistance a, de fait, posé à l'Etat des limites aux choix de méthodes plus innovatrices relatives à l'offre de terrains, telles que le réajustement foncier en association avec les propriétaires fonciers privés, par exemple. Il reste à voir dans quelle mesure les efforts modestes fournis récemment pour la création de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC, projets d'aménagement mixtes secteur public/secteur privé basés sur le modèle français) viendront à bout des réticences du secteur privé à traiter avec le secteur public. Les transactions à l'intérieur du secteur privé ne font généralement pas l'objet de telles contraintes. Même la volonté affichée du gouvernement de pratiquer des prix de marché ou s'en rapprochant, ne réussit pas toujours à résoudre le problème. Dans un cas même à Meknès, les autorités ont publié dans les journaux des placards publicitaires faisant état de cette volonté des pouvoirs publics d'acheter des terres au prix du marché. La publicité n'a pas suscité d'offres du secteur privé en dépit du dynamisme du marché local de l'immobilier. Mais, d'autre part, les autorités marocaines ont indiqué à l'équipe d'enquêteurs qu'environ la moitié des acquisitions de terrains par le secteur public étaient effectuées à l'amiable, sans recours à des procédures d'expropriation, un chiffre d'une importance surprenante, étant données les circonstances. L'étendue et les termes réels des acquisitions de terrain à l'amiable nécessitent une étude plus approfondie.

2. Processus d'achat prolongé

La gestion des achats de terrain par le secteur public, qui s'accompagne de la réticence du secteur privé à traiter avec les autorités, relève d'un processus d'une lenteur notoire. Cela a souvent abouti à la procédure d'expropriation, elle-même d'une lenteur excessive. L'expérience du projet HG-002, a montré de façon claire, les problèmes qui affectent le remembrement de terrains par le secteur public. D'abord, l'acquisition du terrain a été traitée comme une activité séparée (du moins dans les faits) du projet lui-même, et en

conséquence, elle n'a pas suivi la chronologie des travaux physiques (cf. 3. Séparation de l'acquisition du terrain et de son aménagement). Lors de l'exécution du programme HG-002, par exemple, les procédures d'acquisition des terrains n'ont été mises en route qu'un an ou deux après le début des travaux. Ensuite, les représentants locaux du ministère de l'Habitat trouvent difficile la préparation adéquate du dossier technique qui doit nécessairement accompagner toute demande adressée à la Direction des Domaines, en vue de l'acquisition d'un terrain. Cette difficulté est amplifiée par la complexité des régimes d'occupation des terres (qui ne sont que très peu pris en compte dans la sélection et la conception initiales du projet) et des formes géométriques des périmètres en revalorisation. Cependant, comme le montre les approches de l'avant-projet d'exécution de HG-001 (Tétouan), même les études de base des statuts et des modes de propriété ne figurent pas, traditionnellement, dans la préparation de projets du secteur public. En troisième lieu, le ministère de l'Habitat, le ministère sectoriel qui porte le plus grand intérêt au remembrement des terrains urbains, n'a mis à la disposition de la Direction des Domaines du ministère des Finances (qui est responsable, en fin de compte, du paiement de toutes les acquisitions de terrains pour l'Etat) qu'une petite partie des fonds nécessaires pour ses propres programmes. En quatrième lieu, les procédures d'acquisition de terrain manquent sérieusement de coordination en raison d'une mauvaise circulation de l'information entre le ministère de l'Habitat qui est chargé de préparer la demande d'acquisition de terrains et la Direction des domaines qui traite cette demande. En outre, la communication entre les services centraux et les délégations provinciales des deux ministères aurait besoin d'être améliorée. Par conséquent, ce n'est qu'après de laborieuses recherches qu'il est possible d'établir le statut précis d'une demande particulière. Finalement, le processus d'acquisition de terrains est affecté d'une inertie inhérente qui permet de le circonvenir aisément par le moyen d'arrangements circonstanciels ingénieux comme les "droits de prise de possession" (qui permettent à l'organisme exécutant de mettre en oeuvre les opérations physiques avant que l'acquisition définitive du terrain ne soit achevée) et l'établissement de contrats provisoire de vente (qui permettent la vente de facto des parcelles avant le règlement final de la transaction). Pour toutes ces raisons, le ministère de l'Habitat ne considère pas (avec justesse, à court terme) l'acquisition de terrain comme un obstacle majeur à l'exécution des projets. En fait, il pourrait même y avoir des avantages financiers importants, à court terme, à faire trainer le processus (traité plus loin dans cette section), en particulier si une procédure d'expropriation a été engagée.

Tous les détails de la procédure d'expropriation sont donnés en Annexe 1. En résumé, le ministère sectoriel, une fois que ses services provinciaux ont identifié le terrain nécessaire à des projets d'aménagement, prépare son plan annuel d'acquisition de terrains. Celui-ci est alors soumis au ministère des Finances pour approbation budgétaire, après quoi la Direction des Domaines met sur pied une Commission d'expertise interministérielle, placée en grande partie, sous le contrôle des autorités provinciales et ayant pour tâche principale d'établir le montant de l'indemnisation. Une fois celle-ci fixée, elle est soumise à l'approbation du bureau central de la Direction des Domaines. Lorsque le prix est approuvé, le propriétaire du terrain reçoit une offre. Des négociations peuvent avoir lieu et un accord peut être conclu sur un prix ajusté. Dans ce cas, la Direction des Domaines procéderait, alors, à l'achat direct du terrain à l'amiable et l'attribuerait ensuite au ministère intéressé après réception du crédit approprié. Il est important de noter que le processus

d'acquisition de terrain ne s'est déroulé de cette façon que dans une seule des 16 opérations comprises dans le projet HG-002, les autres étant bloquées au stade de l'après-approbation du ministère de l'Habitat des prix des expertises.² Dans le cas où les négociations échouent, la Direction des domaines peut, elle, entamer la procédure d'expropriation en invoquant le principe de l'utilité publique pour justifier l'obligation d'achat. Avec un décret d'expropriation pris par le cabinet du Premier ministre (ce qui peut, parfois prendre plus d'une année), le Dahir du 6 mai 1982 donne à l'organisme chargé du projet, le droit d'occupation temporaire du terrain en attendant le règlement définitif de l'indemnisation du propriétaire qui, jusqu'à ce moment-là, détient légalement son titre sur le terrain.

Le temps minimum nécessaire à l'acquisition d'un terrain par le moyen de l'expropriation est de deux ans, et même, fréquemment, encore plus. Des documents montrent que certains cas d'expropriation ont duré plus de six ans sans trouver de solution définitive. L'équipe d'enquêteurs a appris que de nombreux cas peuvent traîner indéfiniment.

La raison principale de ces retards est d'ordre strictement financier. Aussi bien le secteur public que le propriétaire foncier privé ont intérêt, tout au moins à court terme, à prolonger les procédures, pour de raisons tout à fait différentes. Du point de vue du propriétaire foncier privé, son appel devant le tribunal de la décision du secteur public concernant la valeur de son terrain, requerrait des experts du tribunal qu'ils se rendent sur le site en litige pour y effectuer de nouvelles inspections. L'équipe d'enquêteurs n'a pas pu établir avec certitude les critères précis utilisés par les experts du tribunal pour évaluer le prix du terrain, mais il semble qu'ils ne soient pas les mêmes que ceux utilisés par la Commission d'expertise à l'origine; du moins, ils ne tiennent pas compte souvent de l'état de l'équipement du terrain dans le temps. Le droit à la propriété privée est inscrit dans la Constitution marocaine et, en, général, les tribunaux rendent des jugements reflétant ce droit. Les experts du tribunal inspecteront un terrain qui, à ce stade du processus, aura été, au moins en partie, aménagé par le ministère qui y exerce ses droits d'occupation temporaires, et constateront que la valeur du terrain est substantiellement supérieure à l'indemnité offerte. En général, les experts attribuent sinon entièrement, tout au moins en partie, au propriétaire, la différence de valeur constatée.

Ceci signifie que plus les processus d'expropriation et d'appel traînent, plus l'aménagement du terrain par l'agence exécutante aura été avancé avant le règlement. Et plus le terrain est aménagé, plus sa valeur augmente et conséquemment, plus grande sera l'indemnité attribuée au propriétaire. Cela pourrait finalement entraîner une augmentation du coût d'un ensemble d'habitations et mettre les logements hors de portée des groupes de population visés. D'autre part, les acheteurs pourraient également se montrer réticents à payer plus cher que la valeur projetée d'un terrain telle qu'elle est déjà définie dans les contrats provisoires (contrat sous condition suspensive ou location avec promesse de vente). L'une ou l'autre situation, pour être résolue, peut exiger l'apport de subventions que le Trésor peut difficilement supporter. Dans le cas

²Voir Annexe 6.

particulier des sites du projet HG-002, il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence que pourraient avoir les retards dans l'acquisition de terrains sur leurs prix, puisque, jusqu'à présent, un seul terrain a été acquis de façon définitive. Une fois seulement que tous les terrains auront été complètement acquis et que les indemnisations auront été versées aux propriétaires initiaux, sera-t-il alors possible de connaître avec certitude le prix définitif du terrain. En attendant, il a été signalé que la confiance des bénéficiaires, dans le cas des dispositions ad hoc d'occupation des lieux, a été sérieusement entamée par le fait qu'après avoir payé leur parcelle lors d'un accord de promesse de vente, ils ne peuvent pas légalement effectuer d'extension aux cellules élémentaires que sont leurs logements puisqu'ils ont besoin d'un titre de propriété légal pour obtenir un permis de construire, délivré par la commune.

La prolongation du processus d'acquisition de terrain peut, cependant, également favoriser le secteur public, à court terme, car le délai dans le règlement définitif de l'indemnité allège de manière considérable le flux de trésorerie des finances publiques, surtout compte tenu des contraintes fiscales actuelles. Une fois les procédures d'expropriation entamées, la Direction des Domaines est tenue de déposer dans un compte de garantie bloqué (à l'acquis du propriétaire foncier) à la CDG une somme équivalente à l'offre initiale d'indemnisation (laquelle, de toute façon, a été rejetée). Dans l'éventualité d'un processus d'expropriation et d'appel prolongé--dans ce cas le cautionnement pourrait ne constituer qu'une petite portion du règlement éventuel--la procédure ordinaire consiste, entre autres, à immobiliser le minimum des ressources de l'état dans la transaction foncière, tandis que l'aménagement physique peut se poursuivre. En tout état de cause, le secteur public dans son ensemble (il ne faut pas perdre de vue le fait que la CDG est un fonds public) n'encourt pas de véritables frais bien que ses obligations globales sont augmentées.

3. Séparation entre acquisition et aménagement du terrain

Le processus dont les grandes lignes ont été données ci-dessus comporte une séparation entre le processus de l'acquisition de terrains et celui de l'aménagement de ces terrains. Cette séparation peut avoir des effets négatifs sur les projets de logements du secteur public. Comme on l'a mentionné, l'acquisition de terrain pour HG-002 a souffert des retards sérieux à cause de la mauvaise communication qui règne entre les services provinciaux et leur service central ministériel et à cause de dossiers techniques préparés de façon inadéquate. La prise de possession du terrain permet aux organismes de procéder à la mise en oeuvre des projets même lorsque, du point de vue juridique, le terrain n'appartient pas encore à l'état. Des considérations financières militent contre une accélération du processus d'acquisition du sol. Plus vite le processus d'expropriation est réglé et plus vite le ministère exécutant doit créditer le ministère des Finances pour le terrain acquis. La séparation entre l'achat et l'aménagement de terrains est renforcée, au Maroc, par la centralisation du système public de gestion foncière. La Direction des Domaines du ministère des Finances doit faire face des priorités concurrentielles et il serait irréaliste d'attendre d'elle qu'elle traite un cas particulier avec la même urgence que le ministère sectoriel exécutant. En outre, et plus particulièrement en cette période de restrictions budgétaires et fiscales, le ministère des Finances est susceptible de considérer l'acquisition de terrains urbains (même si elle est prolongée) comme une hémorragie potentielle de ses ressources, compte tenu du fait que les crédits d'indemnisation des

ministères sectoriels n'ont pas été réglés. Ces facteurs ont pour résultat l'incapacité des organismes exécutants de projets de logements à transférer des titres de propriété aux bénéficiaires, eux-mêmes n'ayant pas obtenu de titres pour les terrains sur lesquels sont construits les ensembles d'habitation.³

B. OBSTACLES A UNE GESTION EFFICACE DU SYSTEME FONCIER PUBLIC

1. Gestion centralisée et aménagement décentralisé du patrimoine foncier public

Comme il est mentionné plus haut, la Direction des Domaines du ministère des Finances détient tout le patrimoine foncier aliénable de l'Etat, de telle sorte que les ministères sectoriels responsables de projets d'urbanisme ne sont pas légalement propriétaires du terrain qu'ils ont l'intention d'utiliser. De toute évidence de par la nature même de ses activités, le ministère de l'Habitat est celui qui, traditionnellement, a le plus grand besoin de terrains publics dans les zones urbaines. Les communes échappent quelque peu au contrôle central officiel, bien que leurs ressources foncières limitées et leur dépendance financière par rapport au gouvernement central réduisent dans les faits, l'exercice de leur autonomie locale en matière de gestion foncière. Une telle centralisation de la gestion du patrimoine foncier public, qui a son parallèle dans toute l'administration marocaine, possède aussi bien des avantages que des inconvénients pour l'attribution de terrains urbains.

Un des principaux avantages d'un système centralisé de gestion foncière public est qu'il devrait permettre une meilleure coordination des politiques foncières. L'autorité d'un organisme devrait permettre d'éviter les problèmes de conflits d'objectifs et de dédoublement d'efforts susceptibles de se présenter dans un système décentralisé.

En outre, les organismes décentralisés sont plus susceptibles de faire le jeu des tierces parties concernées qui peuvent profiter de leurs oppositions dans leur propre intérêt.

Un deuxième avantage d'un système centralisé est qu'il peut simplifier considérablement l'administration des transferts de terrains entre ministères sectoriels. Puisque le titre de propriété sur un terrain cessible du secteur public n'est pas établi au nom du ministère qui l'occupe, mais est dévolu à l'Etat, son transfert d'un ministère à un autre peut être accompli par simple ordre administratif interne de la Direction des domaines (sous réserve d'autorisation officielle). Une telle réattribution ou "affectation", selon les renseignements qui ont été donnés à l'équipe d'enquête, peut, une fois la décision politique appropriée prise, se faire rapidement et simplement. En théorie, cette facilité de transfert devrait rendre les terrains publics dans les zones urbaines plus immédiatement disponibles à ceux des organismes qui en ont le plus besoin, sans risquer de financement irrationnel de la part de ministères sectoriels particuliers. Traité comme une ressource commune à tous les secteurs, le patrimoine foncier urbain devrait offrir de meilleures possibilités de gestion globale rationnelle.

³D'autre part, une fois que l'organisme a acquis le terrain, il n'est pas difficile, pour le secteur public, de s'en défaire en le vendant directement au bénéficiaire privé.

Mais il existe, par ailleurs, d'importants inconvénients pour l'attribution de terrains urbains au Maroc, dans le système centralisé tel qu'il fonctionne actuellement. La Direction des domaines, avec ses pouvoirs centralisés et ses responsabilités inter-sectorielles étendues, pourrait bien traiter un projet particulier avec une priorité moindre que celle que lui donnerait le ministère sectoriel en tant qu'organisme exécutant. Le ministère sectoriel qui pourrait désirer mettre rapidement à exécution son projet le plus hautement prioritaire, n'aurait pas la capacité d'accélérer directement le processus de gestion foncière qui le sous-tend.

Une autre difficulté que rencontrent les responsables de la gestion foncière du secteur centralisé, au Maroc, est qu'ils peuvent eux-mêmes devenir le centre de conflits considérables, car ils peuvent faire l'objet de rivalités entre ministères concurrents qui cherchent à obtenir leur faveur et leur attention. La Direction des Domaines devrait assumer des responsabilités considérables pour arbitrer de telles revendications. Les possibilités de conflit s'accroissent considérablement lorsque les politiques foncières urbaines et les critères de leur mise en oeuvre ne sont pas clairs, en particulier lorsque les ressources budgétaires et foncières sont rares. Il n'a pas été possible à l'équipe d'enquête d'établir si des demandes multiples sur les ressources n'ont pas entravé d'une quelconque façon la performance des projets HG.

2. Systèmes fragmentés d'information de gestion

En dépit du contrôle centralisé exercé par la Direction des Domaines sur les terrains d'Etat aliénables au Maroc, elle ne dispose pas, souvent, de toute l'information de gestion nécessaire. La direction de la Conservation foncière du ministère de l'Agriculture a la fonction de l'immatriculation des terres urbaines ainsi que rurales et son Agence foncière nationale possède des registres de toute la réserve foncière de l'Etat et des collectivités. La participation du ministère de l'Agriculture à l'immatriculation et au levé des terrains urbains, fait inhabituel dans beaucoup d'autres pays, mérite une attention particulière. La portée de la participation du ministère de l'Agriculture à l'établissement cadastral et à l'inventaire foncier entre dans le cadre de l'intérêt propre que porte le ministère de l'Agriculture aux questions foncières d'ensemble, au Maroc, et elle est due également au fait que de nombreux terrains à la périphérie des zones urbaines, ont été classés, pour des raisons fiscales, comme terrains ruraux, afin d'éviter le paiement des taxes sur la propriété. La croissance urbaine qui été rapide récemment, a, de toute façon rendu la distinction entre terrains urbains et terrains ruraux quelque peu confuse. De plus, le Maroc s'est engagé dans une politique déclarée de réforme agraire et de redistribution des terres dont le ministère de l'Agriculture est directement responsable (le nom complet de ce ministère est "ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire"). Bien que la participation de ce ministère soit tout à fait compréhensible dans ce cadre, la division des responsabilités qui en découle, a laissé la Direction des Domaines du ministère des Finances sans l'information de gestion adéquate nécessaire pour ses fonctions (par ex. la composition de la réserve foncière de l'état et les régimes d'occupation des terres qui pourraient être acquises).

La gestion efficace des terrains urbains au Maroc est entravée par la séparation entre les fonctions fiscales et les responsabilités de gestion foncière. Ceci signifie, par exemple, que la gestion rationnelle des terrains urbains ou le développement du système de l'immatriculation foncière ne

bénéficieront pas directement aux finances publiques. Pour des considérations d'ordre fiscal, la Direction des Impôts directs du ministère des Finances établit ses propres listes de propriété et d'imposition sans faire aucune référence aux "livres fonciers" compilés par la Conservation foncière du ministère de l'Agriculture. D'autre part, les propres registres de cette dernière n'ont absolument aucune utilisation fiscale.⁴ Si le ministère des Finances était en mesure d'alimenter sa gestion foncière au moyen de davantage d'informations complètes et récentes, en particulier sur les valeurs et les prix des terrains, il pourrait exploiter le potentiel des terrains comme générateur de revenus et, en même temps, être capable de gérer les ressources foncières du secteur public de façon plus efficace.

La réforme des procédures d'évaluation des terrains constitue une mesure importante qui devrait être hautement prioritaire. Ceci comporterait: a) le développement d'une méthodologie de recensement foncier pour estimer de façon précise la véritable valeur de marché des parcelles de terrain; et b) la formation d'experts qui travailleraient avec la Conservation foncière et serviraient de personnel technique pour les Commissions d'expertise.

3. Terres inaliénables des collectivités

Un grand nombre de rapports sur l'aménagement urbain et le logement au Maroc soulignent le statut particulier de certains terrains que l'on peut qualifier du secteur public⁵ et de ses effets négatifs sur la gestion immobilière dans son ensemble. Dans des pays où l'Etat a été longtemps impliqué dans des transactions foncières, comme au Maroc, certains cas idiosyncratiques de statuts et de régimes d'occupation des terres peuvent se manifester. Les Habous ou terres religieuses en fidéicommiss qui font partie des "réserves foncières" potentielles du secteur public en sont un exemple important.

Ce n'est pas la Direction des domaines du ministère des Finances qui détient la responsabilité des terres Habous, mais le ministère des Habous et des Affaires islamiques (MHAI), en accord avec les objectifs charitables et religieux compris dans son portefeuille. En tant qu'organisme de bienfaisance, le MHAI reçoit et gère de nombreuses donations de terrains de la part de particuliers et, par conséquent, détient des biens fonciers considérables, des immeubles d'habitation (qui constituent une importante source de revenus), des mosquées et des lieux de culte. Généralement, il est difficile (quoique pas impossible) d'acquérir des terres Habous à des fins d'aménagement urbain. Certains observateurs contactés par l'équipe d'étude ont déclaré que la non disponibilité des terres Habous représentait un obstacle à l'aménagement urbain. De telles objections négligent le fait que les terres Habous ne représentent que 3,9 pour cent de toutes les terres d'état dans les zones urbaines et leurs périphéries, et

⁴De surcroît, il faudrait souligner qu'il existe deux listes d'impositions ("fichiers" et "enregistrement"). Le premier vise à rétablir la liste des propriétaires et occupants passibles de taxes sur la propriété ("taxe urbaine" et "taxe d'édilité") et l'autre a pour objet l'enregistrement des transactions foncières sur lesquelles les taxes sur les transactions foncières et les "taxes sur le profit immobilier" doivent être payées.

⁵Voir Annexe 1, Chapitre 1 pour la définition des régimes juridiques de ces différents status.

que la plupart d'entre elles sont déjà aménagées. Dans quelques cas exceptionnels, dans des villes particulières (Meknès par exemple) les terres Habous peuvent constituer un élément important à prendre en compte dans l'attribution de terrains urbains. Dans de tels cas, il est important d'inclure complètement les terres Habous dans les plans d'ensemble d'utilisation des terres et de préparer des programmes de gestion de ces terres (voire, en concertation avec le MHAI).

Les terres forestières détenues par le ministère de l'Agriculture constituent un autre exemple de biens fonciers inaliénables. Bien qu'elles représentent une proportion plus grande des "terres publiques" (17,2 pour cent des terres du secteur public dans les périphéries urbaines), elles sont presque toutes situées hors de la zone urbaine immédiate. Mais, il arrive aussi qu'elles soient atteintes par l'urbanisation dans certaines villes. En fait, le caractère inaliénable des terres forestières leur donne le moyen de servir d'obstacle à l'étalement urbain et de fournir un espace ouvert aux résidents urbains. Enfin, il faudrait mentionner le Guich, qui est une terre de l'Etat accordée jadis à perpétuité à certains tribus de combattants. Bien qu'il soit pratiquement impossible d'acquérir ces terres, on peut à peine les évoquer comme un obstacle important à l'attribution de terrains urbains puisque la plupart d'entre elles sont situées hors des zones urbaines. A l'intérieur des zones urbaines, elles ne constituent que 2,8 pour cent des réserves foncières du secteur public.

Quoique pouvant constituer d'intéressantes anomalies juridiques, ces cas ne sont pas suffisamment nombreux pour représenter un handicap majeur à l'aménagement urbain. Pour cette raison, de telles terres devraient être exclues, lorsque cela est possible, des projets urbains futurs (comme cela a été nécessaire dans le cas du projet HG-002 de revalorisation des terres Habous à Meknès).

C. CONTRAINTES REGLEMENTAIRES IMPOSEES AU SECTEUR PRIVE

Similaire en cela à d'autres pays qui cherchent à planifier la croissance urbaine, le Maroc a un système de lois, codes et normes qui réglementent l'aménagement de ses villes en ce qui concerne l'octroi de terrains urbains. Tous les divers aspects de ce système ne sont pas régis par un seul code. En ce qui concerne les promoteurs immobiliers privés, il existe trois groupes importants de règlements relatifs à l'aménagement des terres (qui, en théorie, s'appliquent également aux organismes du secteur public): 1) les normes d'aménagement des SDAU (quand ils ont une base juridique comme à Casablanca); 2) les règlements des plans d'aménagement concernant le zonage et, 3) les codes de construction locaux ou "règlements de voirie".⁶ Dans les textes, les communes sont les principales responsables de la mise en application de ces règlements. Pour leur part, les responsables du gouvernement marocain ont déclaré fréquemment qu'il fallait contrôler avec soin le secteur privé, parce que ses objectifs de rentabilité étaient incompatibles avec la fonction sociale de la construction de logements. Corrélativement à ce point de vue, les promoteurs immobiliers ont, eux-mêmes, affirmé qu'ils étaient soumis à des contrôles excessifs. Ceci, en soi, confirme l'impact du système de réglementation mais, ironiquement, davantage dans le sens d'un

⁶cf. Annexe 3 pour plus de précision.

découragement des efforts d'aménagement que dans celui d'une régulation. Le manque de confiance qui règne entre les secteurs public et privé est inquiétant, à une époque où les circonstances réclament de la part de tous les participants, y compris les promoteurs du secteur privé, un système d'offre de terrains urbains qui soit le plus actif et le plus dynamique possible.

1. Zones de conflit possibles à propos des normes et des critères

De tous les nombreux critères et normes auxquels doivent se conformer les projets d'aménagement privés, ceux qui affectent le plus la rentabilité sont les règlements qui, directement ou indirectement, réduisent la densité des zones aménagées. Pour maximiser l'utilisation de l'investissement en terrain la conception, par le secteur privé, des projets de logements à faible coût met l'accent sur de hautes densités et un maximum d'espace privé (c'est-à-dire vendable) à l'intérieur de la zone du projet. D'autre part, les communes, en tant qu'éléments régulateurs, sont conscientes du besoin de critères minimum pour les espaces ouverts, la largeur des rues et les zones réservées aux services communautaires. Bien que les récents SDAU autorisent des densités assez élevées pouvant aller jusqu'à 100 unités par hectare (jusqu'à 550 personnes par hectare) pour les logements destinés aux groupes à revenus faibles ("Habitat Economique", auparavant HBM), les exigences concernant les espaces ouverts et la mise de terrains en réserve peuvent être onéreuses. L'exemple du SDAU de Khcuriba-Oued Zem le démontre (cf. Annexe 3). Bien que l'intention de mettre des espaces verts et des parcs à la disposition des populations à faibles revenus vivant dans des zones très peuplées, soit louable, l'exigence de 10 m² par habitant (quoique sur la base de l'ensemble de la ville) signifierait que des agglomérations d'une densité plus élevée, par exemple de 500 personnes par hectare, devraient comporter un hectare d'espace ouvert pour deux hectares de logements. Si le secteur privé devait produire selon ce critère, le coût supplémentaire du terrain devrait être distribué entre des unités d'habitation moins nombreuses, les rendant plus chères et donc moins accessibles. Au niveau local, l'exigence du SDAU concernant l'espace alloué aux écoles est plus grande encore. Dans ce cas, cependant, le promoteur immobilier privé a probablement besoin de recevoir certaines consignes concernant les exigences en terrain pour les infrastructures communautaires non vendables. On trouve un autre exemple d'effet indirect sur les densités dans l'exigence, excessivement généreuse, de largeurs de rues de plus de 8 mètres (avec une provision supplémentaire pour des enfoncements de stationnements). Cette exigence pourrait ne pas être nécessaire dans des zones urbaines à foyers de faibles revenus où peu de résidents possèdent des automobiles. Toutes ces conditions requises combinées ont pour résultat une densité nette très basse, puisque cela signifie que l'on peut atteindre un rapport de 40 pour cent du terrain seulement sur une zone aménagée pouvant être effectivement vendue. Du point de vue du promoteur immobilier privé, le coût des 60 pour cent restants, de même que les coûts à l'unité des services d'infrastructure réalisés pour des densités plus basses, devront être supportés par les unités vendues.

Il est, évidemment, nécessaire de réglementer le secteur privé pour ne pas permettre à des promoteurs immobiliers sans scrupules de fournir, dans leur recherche de profits faciles, une quantité très insuffisante de services de base. Il semblerait, toutefois, que les normes et critères existants sont trop élevés si leur but est uniquement d'empêcher les abus. Ils ont pour conséquence le renchérissement, pour le promoteur immobilier, de la conception et de la

planification des sites et, en conséquence, les rendent inaccessibles aux bénéficiaires à faibles revenus que les réglementations visaient à protéger en premier lieu. L'expansion rapide des zones d'habitat non-réglementaires (autrefois dites clandestines) dans les villes marocaines confirme le fait que de telles normes sont soit inappropriées, soit inapplicables, soit les deux à la fois. A l'heure actuelle, il n'existe aucune réglementation conçue spécifiquement pour régulariser la situation de telles zones. Bien qu'il soit important d'établir des critères pour planifier la croissance urbaine, le système de réglementation doit être conçu de façon à pouvoir traiter avec créativité et dynamisme les questions relatives au secteur promoteur/constructeur privé moderne dont le Maroc a besoin pour accroître l'apport en terrain urbain.

2. Incidence de l'application de la réglementation sur les projets du secteur privé

Les procédures d'application des normes et des critères interviennent au niveau local et comprennent la délivrance, par la commune, des permis de lotir, de construire et des permis d'habiter. Les décisions importantes qui portent sur une zone urbaine ou un grand ensemble d'habitation sont référées à une commission locale présidée par le gouverneur de province. Au sein de cette commission, siègent des représentants des communes et des responsables locaux du ministère de l'Intérieur. Même si les négociations pour obtenir l'approbation d'un tel projet sont finalement couronnées de succès (avec l'acceptation des critères proposés), elles prennent beaucoup de temps et cela peut occasionner un retard considérable dans l'exécution du projet. Dans le cas particulier d'un projet privé proposé pour la ville de Settat, les négociations entre le promoteur immobilier et les communes se sont étalées sur une période de plus de deux ans. Le projet initial proposé, dans ce cas, par le promoteur immobilier, aurait compris la fourniture de près de 2 400 lots avec des unités d'habitation à loyers modérés qui se seraient vendues à 48 000 dirhams chacune. La révision ultérieure des critères de densité pour satisfaire les critères établis par la commune (par ex. l'élargissement des rues, la prise en compte des aires de stationnement, la fourniture de davantage d'espaces ouverts) a réduit de façon draconienne le nombre de lots à 1 600, pour la même superficie de terrain. Ceci a fait passer le prix de vente des unités à 70 400 dirhams, les rendant manifestement moins accessibles aux groupes à faibles revenus. Bien que chaque projet doit être examiné suivant ses mérites propres, des expériences telles que celle-ci incitent à penser qu'il pourrait y avoir du champ pour une plus grande souplesse dans l'application des critères, de façon à encourager l'apport, par le secteur privé, de solutions appropriées dans le domaine du logement à faible coût. Ce qui est important dans cette expérience, c'est le degré actuel d'application de cette réglementation, tout au moins en ce qui concerne le secteur privé réglementé.

3. Champ existant pour l'assouplissement de la réglementation

Il serait approprié, à long terme, de passer en revue les normes et critères de planification et de construction, en particulier à la lumière de l'expérience que constitue l'expansion rapide des zones d'habitat non-réglementaires dans les villes marocaines. En attendant le résultat d'un tel examen, il est nécessaire d'identifier les possibilités d'action immédiate. On pourrait, par exemple, assouplir les critères directement liés à l'utilisation des automobiles (largeur de rues, revêtements, aires de stationnement etc.) dans les zones à faibles revenus où les automobiles sont rares. Dans la situation actuelle, les rues larges sont sous-utilisées et les parkings deviennent des espaces délaissés, vacants. On aurait pu mieux utiliser de tels espaces pour la construction

d'unités de logement supplémentaires, diminuant ainsi le coût moyen du terrain à l'unité. On pourrait certainement revoir aussi les critères courants qui exigent l'achèvement complet des unités résidentielles individuelles selon le plan proposé, avant qu'elles puissent être occupées. Par des exigences plus souples, tenant compte de la construction progressive et par étape, des unités d'habitation ("habitat évolutif"), on pourrait élaborer des projets correspondant de plus près à la capacité financière des bénéficiaires à faibles revenus. Ils pourraient compléter leurs unités de base au fur et à mesure qu'ils pourraient se permettre les investissements nécessaires.

L'absence d'une telle approche (notamment en ce qui concerne les normes) a sérieusement limité l'aménagement des sites du projet HG-002 et du projet de la Banque mondiale à Meknès (cf. Chapitre I.E et Annexe VI pour plus de précisions). Des directives spécifiques (et plus souples) pour la planification urbaine seraient cependant toujours nécessaires pour apporter une certaine harmonie au niveau esthétique et une conformité sur le plan visuel au processus évolutif de construction.

D. SYSTEMES COMPLEXES DE REGIMES D'OCCUPATION DES TERRES

1. Aspects historiques et conceptuels

Le Maroc ayant subi des invasions et étant tombé sous le contrôle de divers groupes ethniques et culturels sur une longue période de l'histoire, il n'est pas surprenant qu'une trame juridique complexe se soit développée pour traiter de la question des terres urbaines, et en particulier celle des droits et obligations relatifs à la propriété et celle des procédures pour négocier ces droits. Si elle est quelquefois évoquée comme étant une dualité de droits traditionnels et modernes de régime d'occupation des terres, la situation qui règne actuellement au Maroc est, en fait, celle d'une juxtaposition de trois systèmes statutaires: le droit musulman (parfois appelé "traditionnel"), le système khalifien d'attribution de titres (fondé sur le droit du Protectorat espagnol et appliqué uniquement dans le nord et au sud du pays) et le système de l'immatriculation foncière accordant des titres de propriété après expertise (souvent appelé "moderne"). Cependant, on créerait une image fautive de ces trois systèmes en s'y référant simplement comme à des systèmes "traditionnel" et "moderne", alors que tous les trois sont en place depuis au moins 70 ans.⁷ De plus, les droits et obligations conférés par les trois systèmes réunis sont reconnus par le droit civil actuel de telle sorte que les cours civiles au Maroc sont en mesure de se prononcer sur n'importe lequel d'entre eux.⁸ Cependant, pour des raisons de commodité, l'adjectif "moderne" sera utilisé pour décrire les titres fonciers

⁷Les caractéristiques des régimes d'occupation des terres au Maroc sont décrites à l'Annexe 1.

⁸En fait, les tribunaux ont tendance à confirmer les droits de propriété qui sont garantis par la Constitution. Cet environnement favorable se reflète dans le fait qu'il n'y a pas de limites imposées sur la quantité de terrain pouvant être détenue par un propriétaire unique dans les zones urbaines, ni de risque de confiscation des terres urbaines qui demeurent inutilisées. Cependant, il y a un programme de réforme agraire visant à réutiliser les terres improductives.

ayant fait l'objet d'un levé, tandis que l'on se référera dans le présent rapport, au titre khalifien et à l'acte notarial que constitue la moukia, comme aux titres "traditionnels". Chacun d'entre eux peut conférer des titres de propriété légaux à un individu, un groupe ou une institution. Cela signifie que les formes "extra-légales" ou "illégalés" de régime d'occupation des terres sont rares au Maroc. Pour autant qu'il ait été possible à l'équipe d'enquêteurs de s'en assurer, le régime foncier irrégulier, les marchés parallèles, la propriété et le contrôle clandestins (formes non reconnues ou même déclarées hors-la-loi par les autorités dans d'autres pays) ne représentent pas un phénomène important dans les villes marocaines. Même dans les bidonvilles, "la régularisation" des droits de propriété des foyers ne consiste généralement pas à passer de l'illégalité à la légalité. Une enquête récente réalisée à Tétouan a confirmé que certains habitants de bidonvilles sont, en fait, locataires sur des terres privées ou "zinataires" (exerçant des droits d'utilisation) sur des terres publiques.⁹

Ainsi, selon le système musulman traditionnel, le régime d'occupation des terres est assuré par un acte notarial signé par deux notaires et reconnu par un représentant traditionnel de l'autorité locale, le "caïd". Pour être valide, un tel acte doit donner la liste de tous les propriétaires précédents de la propriété en question, en remontant aussi loin que les documents le permettent, ou bien recueillir le témoignage de 12 personnes qui attesteraient des droits de propriété du prétendant en confirmant que lui-même (et personne d'autre) a occupé de façon continue le terrain en question durant au moins les dix années précédentes. Une fois signé, l'acte notarial ("acte adoulaire") connu aussi sous le nom de "moukia", généralement écrit à la main en arabe, confère des droits de propriété reconnus légalement. Il est normalement conservé par le propriétaire, à son domicile, une pratique en accord avec une attitude circonspecte vis-à-vis de l'autorité publique en général et qui confère au titre lui-même une nature quelque peu réservée, sinon secrète. La procédure ne comporte aucun levé topographique détaillé puisque l'étendue et la localisation de la propriété sont décrites en relation à des points de repères importants et à des positions connues, ce qui constitue, probablement, une approche adéquate pour la plupart des parcelles urbaines. C'est un trait important du système traditionnel que le droit de propriété soit, en droit, conféré par l'acte notarial lui-même, sans qu'il soit aucunement besoin de l'inscrire dans un registre central. L'absence de registre central des titres de propriété diminue, cependant, considérablement, l'utilité du système dans le cas de la mise en oeuvre de politiques et de programmes fonciers publics, puisque des enquêtes laborieuses au porte à porte seraient nécessaires pour déterminer les véritables propriétaires. En outre, sans registre central, le risque d'émission de titres concurrents (soit accidentellement soit frauduleusement) augmente considérablement. Ceci est une des raisons pour lesquelles de tels titres doivent être authentifiés pour garantir les transactions financières. Le manque de registre central fait également peser une responsabilité considérable sur le propriétaire foncier car, dans le cas où il perdrait sa moukia, il pourrait trouver très difficile de rétablir son droit de propriété. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer de façon précise dans quelle mesure les moukia sont utilisées

⁹Phillips, L.C. "Living on the Margins of Tetouan: A Socio-Economic Study of Informal Sector Housing in Dersa and Samsa Neighborhoods", USAID 1985.

comme titres de propriété dans les zones urbaines, il est, cependant apparu à l'équipe de l'enquête qu'elles représentent la forme la plus courante dans les villes marocaines, les communes elles-mêmes les utilisant dans certains cas.

Dans le nord du Maroc, dans les provinces qui constituent le territoire de l'ancien Protectorat espagnol, les autorités espagnoles ont introduit une autre méthode d'attribution des titres de propriété foncière, connue sous le nom de système khalifien. Les titres khalifiens (rédigés en espagnol) étaient délivrés par le ministère de la Justice. Les critères utilisés pour l'authentification des titres khalifiens n'ont pas été révélés à l'équipe d'étude. Ces titres sont plus précis que la moulkia puisqu'ils comportent toujours un plan du site qui, si l'on en juge par ceux que l'équipe a examinés, semble refléter de façon plus précise les limites du site (mais sans coordonnées, donc un simple dessin avec des repères connus). La faiblesse principale du système khalifien est aussi le manque de registre central. Il semble qu'à une certaine époque, de tels registres existaient, bien que l'on ne puisse pas établir clairement dans quelle mesure des vestiges de ces registres ont survécu à l'introduction du système de l'immatriculation. En 1977, le statut légal des droits de propriété conféré par le titre khalifien fut réduit à l'équivalent de celui d'une moulkia, c'est-à-dire que la réquisition aura lieu à la demande de l'immatriculation et que l'authentification serait nécessaire dans le cas de transactions financières garanties par un capital immobilier.

Le système de l'immatriculation moderne accordant des "titres fonciers" a été inspiré par la loi australienne Torrens introduite au Maroc sous le Protectorat français au moyen de divers dahirs, entre 1913 et 1915. Ce système autorise:

- L'enregistrement et la délivrance (de copies) de titres de propriété garantis juridiquement, à la suite d'une enquête sur le statut du terrain en question;
- La vérification qu'il n'y a pas de contestation de la propriété (comprenant un appel public - publicité - pour que des oppositions éventuelles puissent se manifester).
- L'exécution d'un relevé topographique précis du terrain.

Pour qu'il soit possible d'attribuer un titre de propriété sur un terrain pour la première fois, selon le système moderne, il faut que le propriétaire du terrain (qui serait la Direction des Domaines du ministère des Finances dans le cas d'une terre appartenant à l'état) fasse une demande à la Conservation foncière pour enregistrer le droit de propriété.¹⁰ A la réception de cette requête, la Conservation foncière engage la phase de la réquisition; elle entreprend la "publicité" de la revendication de propriété du prétendant, à la fois au niveau local et dans la presse officielle. Cette étape est la plus redoutée des prétendants douteux puisqu'elle établit de façon explicite un délai de deux mois pour y opposer des demandes reconventionnelles. Si la revendication de propriété est contestée, l'affaire est déférée devant le tribunal de première instance. Dans ce tribunal, les litiges peuvent durer presque indéfiniment, selon les caractéristiques de chaque cas. Si aucune demande reconventionnelle n'est présentée, la Conservation foncière ordonne alors une étude topographique

¹⁰Cet enregistrement ("Immatriculation") par la Conservation foncière représente lui-même l'acte d'attribution d'un droit de propriété.

détaillée du terrain ("bornage") de façon à établir sa position exacte, sa superficie et ses limites. Une fois que le droit de propriété est établi, la Conservation foncière se prononce favorablement sur le statut de la propriété et l'inscrit dans un registre ("livre foncier"). L'acte même de l'inscription établit le titre de propriété sur le terrain en question.

Si tout va bien, l'ensemble de la procédure peut être achevé dans un délai d'un an et demi à deux ans. Le propriétaire dont le terrain est immatriculé reçoit un duplicata du "titre foncier". Ce document est simplement une copie authentifiée d'une inscription originale sur le registre central ("les livres fonciers"). Ainsi, tous les titres de propriété cadastraux sont, par définition, enregistrés. Le système ne tient pas compte de l'existence de titres de propriété non inscrits dans les "livres fonciers". La copie de l'inscription est rédigée en français et accompagnée d'un plan détaillé de la propriété en question. Bien entendu, lorsqu'une propriété change de mains, il faut enregistrer le changement de propriétaire, une procédure relativement rapide qui peut être achevée dans un délai de quelques semaines, pourvu qu'un titre ait déjà été attribué à la propriété dans les règles.¹¹

En ce sens, le système de l'immatriculation de type cadastral au Maroc est similaire à la plupart des systèmes d'enregistrement de propriété que l'on rencontre dans les zones urbaines à travers le monde.

En plus des droits de propriété conférés par les trois systèmes, le droit traditionnel marocain admet l'attribution, à des personnes privées, de droits d'usage sur des terres publiques. De tels droits d'usage, connus généralement sous le nom de "zina", étaient accordés, traditionnellement, dans les régions rurales, à ceux qui cultivaient des terres publiques non utilisées. Ils furent progressivement étendus à des zones urbaines à la suite de l'expansion des domaines protégés par l'état. On reconnaît à ceux qui exercent ces droits d'usage dans les zones urbaines, et que l'on désigne par le terme de "zinataires", la détention du droit de propriété sur les bâtiments et autres travaux d'amélioration, mais pas sur le terrain lui-même. Cette dernière caractéristique rend le "zina" différent d'une tenure à bail; une autre différence réside dans le fait que les droits sont accordés à perpétuité (bien qu'ils puissent être révoqués), alors que les baux sont généralement accordés pour des périodes limitées. L'équipe d'enquête n'a pu trouver aucune preuve d'une utilisation importante des baux conventionnels au Maroc. Les droits d'usage sont fréquemment échangés, si bien qu'ils ne sont pas toujours exercés par le même individu ou la même famille auxquels ils furent initialement accordés. La mise au point de méthodes d'estimation de la valeur de tels droits dans le cas de projets d'aménagement urbain représente un défi majeur pour les gestionnaires du terrain urbain du secteur public lorsque les plans prévoient l'obtention par les zinataires, d'un titre de propriété à part entière sur le

¹¹Le détenteur d'un droit de propriété traditionnel (moukha) pourrait bien le déposer auprès de la Conservation foncière en vue de faire une demande de titre foncier moderne. Ceci, cependant, est un acte d'échange et ne doit pas être confondu avec une procédure visant à immatriculer un titre traditionnel. La Conservation foncière n'accepterait jamais d'enregistrer un tel titre. Au contraire elle l'annulerait de fait pour le remplacer par un titre moderne.

terrain. Le passage du droit d'usage à la propriété à part entière vaut plus que la valeur zéro que lui attribuent certains responsables interrogés par l'équipe d'enquête.

La location constitue, au Maroc, un autre mode d'occupation sans exercice de droits sur la propriété en question. Bien que toujours significative, l'importance de la location a régulièrement décliné en faveur de l'occupation en propriété. Par rapport au patrimoine total des logements urbains, la proportion des logements de location est tombée à 43,3 pour cent en 1983 (par rapport à 53,5 pour cent en 1971). De plus, la location est davantage susceptible de concerner des habitations terminées (par ex. 65,2 pour cent de tous les appartements étaient loués en 1982) que des terrains viabilisés vierges puisque ce dernier arrangement n'offrirait évidemment pas une sécurité suffisante pour que le propriétaire puisse construire sur le terrain loué.¹² La menace d'éviction ne semble pas constituer un problème pour les locataires de logements. Au contraire, la difficulté que les propriétaires fonciers rencontrent pour pouvoir occuper de nouveau leur propriété et faire expulser leurs locataires peuvent les décourager complètement de louer leurs maisons. Même des cas d'arriérés, qui ne seraient pas rares, peuvent se trouver bloqués sans fin devant les tribunaux marocains. Les loyers peuvent être initialement fixés à des taux de marché mais les tentatives faites pour imposer ultérieurement leur ajustement par rapport aux tendances du marché ou de l'inflation, peuvent subir un sort juridique similaire. La confiance des propriétaires fonciers dans le marché de la location fut ébranlée davantage encore par une loi de 1981 imposant une diminution de un tiers de tous les loyers résidentiels et qui ne voulait, pourtant, être qu'une mesure exceptionnelle et ponctuelle. La combinaison de ces facteurs est susceptible de réduire encore davantage l'importance de la location en tant que solution pour l'attribution de terrains urbains et de logements et consolider la tendance, déjà bien établie au Maroc, vers une occupation en toute propriété.

2. Obstacles à la généralisation du système de l'immatriculation

Le système moderne est loin de remplacer les systèmes d'enregistrement foncier traditionnels. La participation au système de l'immatriculation moderne a toujours été (et demeure) facultative. Jusqu'à présent les progrès réalisés dans ce système ont été très irréguliers. Dans la ville de Tétouan, située dans la partie nord du pays, où le système khalifien prévaut, 10 pour cent à peine des terres urbaines ont fait l'objet d'un levé topographique dans le cadre du système moderne. A Meknès, dans le centre du pays, où la Direction des Domaines fait état d'un de ses meilleurs résultats, environ 75 pour cent des terres urbaines ont été immatriculées. Cette proportion exceptionnellement élevée à Meknès a été attribuée à l'existence, avant l'indépendance, d'une population de colons européens en nombre inhabituellement élevé qui désirait affirmer ses droits de propriété au moyen du "titre foncier". On a également signalé Casablanca comme ayant un taux très élevé d'immatriculation dû à l'absence de statuts traditionnels dans cette ville relativement récente pour l'histoire marocaine. A part ces deux cas, les progrès ont été lents, si bien que la Conservation foncière estime que 50 pour cent seulement des terres urbaines nationales sont enregistrées.

¹²Toutes les données proviennent du Recensement de 1982.

Parmi les raisons de la lenteur des progrès d'un système qui existe depuis plus de 70 ans, les plus importantes ont rapport au manque de stimulants susceptibles de pousser les propriétaires fonciers à faire immatriculer leur propriété. De fait, il y a un certain nombre de raisons pour lesquelles beaucoup ne souhaiteraient nullement être inclus dans le système moderne. Parmi elles, on compte la crainte d'une remise en question de leurs titres traditionnels, en particulier pendant la phase de publicité du processus de réquisition, car, durant cette phase, on sollicite ouvertement les oppositions à la demande de titre du prétendant. De plus, l'exigence pour les propriétaires d'entamer le processus par le dépôt de leurs titres traditionnels auprès de la Conservation foncière signifie qu'en fait, ils échangent un droit de propriété existant et légalement reconnu (bien que conférant des droits moindres) non pas pour un meilleur, mais pour une demande d'un meilleur titre. Le titre foncier est accordé au plus tôt dans un délai de deux ans. Dans le cas de problèmes survenant à la suite de demandes reconventionnelles de propriété, le nouveau titre peut ne pas être accordé du tout, laissant l'ancien propriétaire dans une situation pire qu'au départ. De surcroît, les propriétaires sont découragés par les frais d'enregistrement élevés.¹³ Enfin, il se peut que les détenteurs de titres khalifiens, dans le nord du Maroc, considèrent qu'il n'est pas nécessaire de faire la demande de titres modernes, puisqu'ils les considèrent aussi valables (et "modernes") en se basant sur un Dahir de 1966 (abrogé par celui de 1977¹⁴ et que les députés de ces régions du Nord souhaitent revalider!).

Même si les propriétaires découvraient un intérêt soudain à l'obtention, pour leur terrain, de titres fonciers, la Conservation foncière et, en particulier, son service technique cadastral, trouverait difficile de satisfaire la demande. Il y a déjà une attente considérable due, essentiellement, au goulot d'étranglement causé par l'exigence d'entreprendre un levé topographique très précis ("bornage") de chaque site. Le personnel du cadastre, quoique très qualifié et bien formé, est en nombre bien trop réduit, d'où les estimations selon lesquelles il faudrait "plus d'un siècle pour achever le levé topographique de toutes les terres marocaines". Cela vaudrait la peine de déterminer si le système est trop sophistiqué et trop cher. Des méthodes plus récentes, faisant usage d'avions légers et d'appareils photographiques de petites dimensions, rendraient accessible la photographie aérienne de base pour définir les limites des propriétés d'une manière relativement simple et rentable.

Alors qu'il est vrai qu'un titre foncier entraîne la reconnaissance publique des droits de propriété, il peut aussi, dans le même temps, mettre le propriétaire, de façon plus évidente, dans le champ d'observation des autorités publiques (en particulier du fisc). Les populations urbaines du Maroc, qui partagent une réticence presque universelle envers le gouvernement, pour ce qui est de leur fortune et de leurs revenus privés, pourraient éprouver le sentiment de se soumettre d'elles-mêmes à des contrôles superflus en faisant enregistrer leurs

¹³Il existe une échelle variable de redevances (dont le détail se trouve à l'Annexe I de ce rapport) qui correspond en gros à entre 1 et 3 pour cent de la valeur locative déclarée de la propriété.

¹⁴Voir Annexe 5.

terrains. Cependant, dans la situation actuelle, leurs craintes relatives à la taxation sont sans fondement, car le registre cadastral (les livres fonciers) n'a absolument aucun lien avec les listes d'imposition et autres registres fiscaux. Ceci, bien sûr, peut ne pas être toujours le cas, à l'avenir.

3. Avantages du système de l'immatriculation

Une fois attribué, le titre de propriété du système de l'immatriculation confère sans aucun doute, le droit de propriété le plus ferme reconnu par le droit marocain. La principale force du "titre foncier", du point de vue juridique, semble provenir de la facilité avec laquelle il peut être authentifié. Cela peut se faire simplement par consultation du registre local de la Conservation foncière, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un tribunal, comme pourrait le requérir l'authentification des titres traditionnels. Ainsi, comme on l'a souvent fait remarquer à l'équipe d'étude, le titre foncier est imprescriptible (il ne peut être révoqué ou retiré). De plus, il constitue une déclaration publique du droit du propriétaire sur la propriété en question. L'existence d'un registre central permet aussi d'éviter des ambiguïtés susceptibles de survenir dans le cas d'une double revendication de la même parcelle de terrain, puisqu'en dernière analyse, chaque propriété n'est enregistrée qu'une seule fois. Lorsqu'elle fait l'objet d'un levé topographique correct et que son "titre foncier" est dûment inscrit dans le "livre foncier", la terre urbaine devient plus aisément négociable et vendable (du moins ouvertement et en bénéficiant d'une reconnaissance officielle). De plus, un tel terrain est plus universellement reconnu, dans le système financier, pour servir de nantissement car il constitue une garantie plus solide pour des crédits hypothécaires. Ensemble, ces caractéristiques se combinent, pour faire du terrain urbain un actif plus facilement négociable quand son propriétaire détient un titre. En bref, sa valeur augmente. Selon des estimations de la Conservation foncière, les prix des terrains urbains doublent par la simple attribution d'un titre foncier. Cependant, de telles estimations doivent être interprétées avec circonspection, étant donnée la tendance répandue au Maroc à déclarer des valeurs de terrains inférieures à la réalité.

4. Incidence de la complexité du régime d'occupation des terres sur l'offre de terrain urbain

Des entretiens avec des responsables du gouvernement et des promoteurs indiquent que la complexité des systèmes d'occupation des terres au Maroc ne représente pas un obstacle majeur à l'offre de terrains urbains. Cela provient du fait que les trois systèmes sont bien compris (par les Marocains) et ne représentent pas d'ambiguïtés en ce sens que les droits de propriété sur les parcelles de terrain peuvent être déterminées de façon immédiate. Cependant, des problèmes se manifestent dans les faits, les trois systèmes d'occupation des terres ne s'excluant pas mutuellement. Par exemple, un propriétaire foncier privé, après l'obtention d'un titre foncier, pourrait vendre sa propriété par acte notarial et toucher le produit de cette vente même si le système cadastral ne reconnaissait pas l'acquéreur comme le propriétaire légal. Les conditions de financement d'hypothèques, telles que celles qui exigent une durée minimum de résidence après l'attribution du prêt (allant généralement de cinq à dix ans) pourraient être aussi facilement détournées par la revente de la propriété immédiatement après, par acte notarial dans lequel est incluse une clause selon laquelle le titre foncier serait modifié aussitôt que ce serait légalement possible. Alors qu'il existe certainement un champ pour de telles tractations, il est difficile d'en évaluer la fréquence, à cause de leur nature illégale et très irrégulière.

La trame complexe des régimes d'occupation des terres au Maroc n'a pas empêché le développement urbain en ce qui concerne l'expansion des zones de peuplement non-réglementaires. Les habitants de ces zones ne semblent pas avoir restreint leurs activités de construction du fait d'être dépourvus de titres fonciers sur les terrains qu'ils occupent. Ils se sont montrés disposés à faire des investissements importants sur leur propriété par la force des titres traditionnels des actes notariaux. Au Maroc, comme dans de nombreux pays, les entreprises d'infrastructure et de services collectifs s'inquiètent davantage de l'identification et de la facturation des consommateurs pour services rendus, que du statut légal de l'occupation des terrains. Le recouvrement des coûts ne peut pas être assuré par les droits de propriété du consommateur, mais ils peuvent être garantis par la menace de suspension des services.

Le financement des prêts à l'habitat, pour lequel un titre moderne constitue une condition préliminaire dans la plupart des pays, peut s'effectuer, au Maroc, sur la force d'un titre de propriété traditionnel. Les intermédiaires financiers principaux responsables du financement d'hypothèques, le CIH et la BCP, préfèrent les titres fonciers modernes pour servir de base à l'attribution d'hypothèques, mais acceptent, en fait, le titre traditionnel par acte notarial. Pour que l'acte notarial puisse servir de garantie supplémentaire, ils exigent qu'il soit authentifié par un tribunal civil et que le propriétaire foncier leur donne procuration pour faire, en son nom, une demande ultérieure de titre foncier à la Conservation foncière. Une autre façon de pallier à l'absence du titre moderne, dans les projets du secteur public, consiste à utiliser le titre d'ensemble détenu par le secteur public comme garantie pour un prêt hypothécaire tandis que sont préparées des demandes individuelles de titres. On a découvert que cette méthode est employée dans certaines villes secondaires du Maroc, bien que manifestement, elle présente des limites du fait que si l'Etat devait hypothéquer tous ses avoirs fonciers, sa garantie perdrait sa valeur.

Il ne peut faire aucun doute que l'absence de titres fonciers modernes complique effectivement la gestion des terrains urbains par le secteur public, en ajoutant un grand nombre d'étapes administratives destinées à la vérification des titres traditionnels, qui n'aurait pas été nécessaire autrement. Le système cadastral facilite l'identification du propriétaire d'un terrain privé, ce qui rend l'acquisition de ce terrain plus directe et plus facile à réaliser dans un délai limité. Etant données les restrictions fiscales qui pèsent sur le secteur public, il est pourtant peu probable que d'importantes acquisitions de terrains par ce secteur soient effectuées dans un avenir proche. Des problèmes d'attribution de titres de propriété sont, récemment, survenus dans de nombreux projets de logements publics (cf. Annexe VI de ce rapport), mais ils sont plus le résultat de retards dans l'acquisition de terrains par le secteur public que de la complexité des systèmes d'attribution de titres de propriété eux-mêmes.

E. AUTRES QUESTIONS ET CONTRAINTES SE RAPPORTANT A L'OFFRE DES TERRES

1. L'immobilier en tant qu'investissement au Maroc

L'aspect relativement séduisant de l'immobilier en tant qu'investissement, par rapport aux autres possibilités, conduit à la spéculation, faisant croître encore davantage le coût d'aménagement du terrain. Le taux d'intérêt moyen, d'environ 5 pour cent, sur les dépôts d'épargne locaux est inférieur au taux d'inflation de 12 pour cent (1986). Les terrains urbains, pour lesquels on rapporte généralement des taux de valorisation supérieurs à l'inflation, fournissent aux investisseurs et aux foyers un taux de rendement bien plus acceptable.

La terre est une des formes les plus populaires d'investissement pour toutes les tranches de revenus au Maroc, y compris les groupes à faibles revenus. A l'intérieur du marché limité des capitaux au Maroc, elle constitue une forme accessible de nantissement. Pour les résidents des zones non-réglementaires, la terre représente un actif qui garantit des bénéfices substantiels à la revente, ou encore, peut générer un revenu par la location de logements ou par la création d'une petite entreprise. Il est difficile de décrire avec certitude l'étendue du marché immobilier, mais il apparaît, cependant très dynamique, le secteur non-réglementé y apportant une contribution particulièrement importante.

La détention de terrains et de bâtiments à des buts spéculatifs rend encore plus complexe l'octroi efficace de terrains viabilisés. L'accroissement rapide de la valeur de la terre peut rendre la possession d'un terrain nus plus lucrative que son aménagement. A l'heure actuelle, il n'y a rien, sur le plan juridique ou fiscal, qui décourage la détention de terrains vacants à des buts de spéculation. La taxe sur les terrains nus de 1981 fut abolie après deux ans, en raison de la résistance des propriétaires fonciers. Une autre raison de sa suppression était que le taux d'imposition appliqué était trop faible pour rapporter un produit suffisamment élevé pour justifier son coût administratif. Aucun des responsables consultés par les enquêteurs ne prévoit une resurgence de "la taxe de pénalité" sur les terrains urbains vacants.

2. Non accessibilité du logement réglementaire

La Banque mondiale classe le Maroc parmi les pays en voie de développement à revenu moyen faible avec, en 1985, un PNB par habitant de 600 dollars, selon les estimations les plus récentes. Malgré une augmentation réelle de la part du dirham dans le PNB entre 1984 et 1985, les dévaluations du dirham ont provoqué la chute de valeur, en dollars, du PNB par habitant, allant de 670 dollars en 1984 à 600 dollars en 1985. Dans un tel environnement, une question fondamentale se pose aux responsables, dans les secteurs urbain et privé, de l'offre de terrains urbains pour le logement: Etant données les restrictions imposées par la taille et la structure de l'économie sur la production de revenus dans les familles, que peuvent payer les populations à faibles revenus pour le logement urbain? Comme cela a été mentionné au Chapitre III, le prêt moyen au logement du CIH pour les groupes à faibles revenus (pour l'"habitat économique", anciennement HBM) n'est accessible qu'à la moitié supérieure de l'échelle des revenus, c'est-à-dire avec un revenu mensuel supérieur à 2 380

dirhams en 1987.¹⁵ D'autre part, le ministère de l'Habitat définit lui-même les foyers "solvables" (c'est-à-dire ceux qui sont considérés comme capables d'acheter leur propre logement) comme ceux dont les revenus peuvent descendre jusqu'à 500 dirham par mois. Cette norme n'a, cependant, que très peu de rapport avec les normes standard et les coûts actuels du système réglementé d'offre de logement. Cela permet d'expliquer la recherche d'autres solutions par le biais du marché foncier non-réglementaire ainsi que la densification des médinas.

Une contrainte supplémentaire qui pèse sur l'attribution de logements et de terrains urbains réside dans le faible taux d'épargne intérieure brut, qui n'est que de 12 pour cent du PIB au Maroc et est donc de loin inférieur à la moyenne de 21 pour cent des pays de revenus comparables.¹⁶ Quant à l'épargne privée des foyers, son développement limité est lié à la réticence traditionnelle des populations à déposer leurs économies auprès des institutions officielles (qu'elles soient publiques ou privées). Ce taux d'épargne domestique faible au Maroc, constitue un important paramètre dont il faut tenir compte dans la conception de politiques foncières jusqu'à la mise en place de mécanismes d'épargne nouveaux destinés à vaincre cette réticence (par l'entremise du CIH par exemple). Ses causes sont nombreuses et comprennent probablement les attitudes traditionnelles des foyers à l'égard des institutions officielles d'épargne. Quelqu'en soient les raisons il est important de reconnaître que la population n'est disposée à épargner dans le cadre officiel que dans une proportion très inférieure à celle des pays à revenus similaires. L'équipe d'enquêteurs a appris l'existence, au Maroc, d'une forte préférence pour une forme d'épargne "non officielle" (en particulier sous la forme de bijoux) bien qu'il n'y ait pas de données sur l'étendue de cette dernière. Le problème fondamental réside dans le fait que de nombreux foyers seraient incapables ou non disposés à participer à un plan de financement de logement réglementaire qui nécessite un versement initial relativement important. Même les foyers qui disposent d'importantes économies pourraient éprouver des réticences à les déposer dans une institution officielle.

3. Macro-ajustements et contraintes fiscales

Comme on l'a vu au Chapitre II, le Maroc traverse une phase de difficiles ajustements économiques à la suite d'accords d'aide éventuelle du Fonds monétaire international. Le programme de stabilisation en cours pourrait restreindre l'offre de terrains urbains de trois façons. Tout d'abord, il est nécessaire de maîtriser les crédits dans l'ensemble de l'économie de façon, en particulier, à réduire l'endettement du secteur public. Bien que l'on attende de ce resserrement qu'il ait un plus grand effet sur le crédit à court terme, il pourrait également avoir une incidence sur le crédit à long terme, tel que celui des hypothèques. En second lieu, une politique de libération des prix pour les produits de base pourrait avoir des répercussions sur les prix des terrains pratiqués par le secteur public dans ses projets de logement. Troisièmement, dans le cadre d'une restriction générale des dépenses du gouvernement central,

¹⁵Ceci serait le cas à condition seulement que les taux d'intérêt retombent à leur niveau précédent de 6 pour cent par an, au lieu des taux actuels variant entre 8 et 9 pour cent.

¹⁶Banque mondiale, "Rapport sur le développement mondial", 1986.

les programmes de logement et d'offre de terrains urbains pourraient recevoir une priorité moindre que dans le passé. Par exemple, il est significatif que, sur la période 1975-1980, les dépenses courantes du gouvernement pour le logement et les services collectifs aient varié entre 0,5 et 2,3 pour cent du total des dépenses du gouvernement, par rapport à 2,7 et 4,9 pour cent pour la Tunisie.¹⁷ La réduction récente du portefeuille du ministère de l'Habitat (le service de planification lui ayant été retiré) pourrait être un autre indicateur de ce phénomène de même que la diminution des programmes propres de la CGI (tombés actuellement à 2 projets, comparés aux 16 de l'année dernière). Sur cette toile de fond, se dessine, en outre, l'épuisement des ressources de l'état en réserves foncières urbaines. Tous ces facteurs mettent en lumière combien il est important d'encourager le secteur privé à accroître son rôle dans l'attribution de terrains et de logements.

¹⁷Banque mondiale, "Statistiques Mondiales", 3e édition, 1983.

ANNEXES

- ANNEXE 1: BREF APERCU SUR LA LEGISLATION FONCIERE AU MAROC**
- ANNEXE 2: INSTITUTIONS FONCIERES ET DE PROMOTION IMMOBILIERE**
- ANNEXE 3: STANDARDS ET NORMES URBANISTIQUES**
- ANNEXE 4: GLOSSAIRE DU FONCIER ET DE L'URBANISME**
- ANNEXE 5: PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS OU REGLEMENTAIRES QUI
ONT TRAIT AU FONCIER URBAIN**
- ANNEXE 6: CONTRAINTES FONCIERES DANS QUELQUES PROGRAMMES
SOCIAUX D'HABITAT**

ANNEXE 1 : BREF APERCU SUR LA LEGISLATION FONCIERE AU MAROC

Cette annexe s'intéresse essentiellement aux biens immobiliers dans l'espace urbain et ses environs.

1. DIVERSITE DE LA PROPRIETE IMMOBILIERE

Le régime juridique de la terre au Maroc présente une grande diversité de statuts et dont la mobilisation par l'Etat aux besoins de ses réalisations (infrastructures techniques, équipements socio-collectifs, habitat...) manifeste des difficultés plus ou moins importantes.

1.1. LES DOMAINES DE L'ETAT

On distingue particulièrement le domaine public de l'Etat et le domaine privé de l'Etat. En outre, le "Domaine de l'Etat" repose sur le principe que "toute terre vacante et sans maître appartient à l'Etat".

1.1.1. Le domaine public de l'Etat

Il est constitué par les biens immobiliers, naturels ou artificiels, appartenant à l'Etat et dont l'usage est public (routes, ports, voies ferrées, zones désertiques, ...). Placés sous le contrôle et la gestion des Ministères de l'Equipement et des Transports, ils sont inaliénables (ne pouvant être cédés) et imprescriptibles (ne pouvant être acquis par une possession prolongée).

Ces biens sont soumis aux dispositions du Dahir du 1er juillet 1914 sur le domaine public. Ils sont en évolution continue suite aux réalisations des grands équipements d'infrastructures. Quand un bien du domaine public de l'Etat perd son caractère d'usage public, il est déclassé par Décret et opère un passage dans le Domaine Privé de l'Etat.

1.1.2. Le domaine privé de l'Etat

Contrairement aux biens immobiliers précédents, les terrains nus ou bâtis (équipements socio-collectifs) ne sont pas considérés être affectés à l'usage public (au sens large) et ils obéissent, par conséquent, aux règles générales de la propriété privée (Melk). Ce domaine comprend les anciennes propriétés du Makhzen, les "terres récupérées" de la colonisation à partir de 1963 et certaines réserves récentes acquises d'autres statuts.

En milieu urbain notamment, le recours systématique à ce domaine, par la facilité d'aliénation au profit des différents départements ministériels, a entraîné, ces dernières années, une baisse très sensible, voire une disparition, de ce patrimoine privé de l'Etat.

Sauf pour les "terres récupérées" situées en dehors des périmètres urbains et qui sont gérées et exploitées directement ou non par le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, les propriétés privées de l'Etat sont gérées par la Direction des Domaines (Ministère des Finances) et par ses services provinciaux, selon les dispositions du Décret Royal du 21 avril 1967 portant règlement général de la Comptabilité publique. Ils sont les seuls habilités à acquérir et à céder ces propriétés aux besoins des départements ministériels ou organismes de tutelle.

1.1.3. Le domaine forestier

Selon le Dahir du 10 octobre 1917 relatif à la conservation et à l'exploitation des forêts, ce domaine est inaliénable. Toutefois, il est prévu une procédure de distraction par Décret dans un but d'utilité publique (Décret n° 2.58.1371 du 6 juin 1959).

Depuis l'application des Dahir portant loi du 20 septembre 1976 relatifs à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière et loi du 30 septembre 1976 relatifs à l'organisation communale (Art. 30-6), la gestion et l'exploitation du domaine forestier au Maroc se font conjointement par l'Administration des Eaux et Forêts (Ministère de l'Agriculture) qui conserve de larges pouvoirs de police, de conservation et de développement économique des forêts stipulés au Dahir du 10 octobre 1917 et par les Conseils communaux, qui arrêtent "dans les limites des attributions qui (leur) sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier" (Art. 30-a1.6 du Dahir du 30 septembre 1976).

1.2. LES TERRAINS COLLECTIFS

1.2.1. Les terres collectives

Les biens collectifs au Maroc sont essentiellement des terres rurales (de culture et de parcours) appartenant en pleine propriété, à titre collectif, à des groupements de tribus, de fractions ou de douars, donc à des personnes morales sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur assisté par un Conseil de tutelle composé des Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur, du Directeur des Affaires Administratives et de 2 membres de la collectivité (Jemaa).

Les terres collectives sont régies par le texte de base, le Dahir du 27 avril 1919, modifié et complété une dizaine de fois jusqu'en 1963 et surtout par le Dahir du 19 octobre 1937 (en vigueur) portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives.

Le Dahir de 1919 rend le patrimoine collectif inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Toutefois, le principe de l'inaliénabilité est tempéré par le Dahir du 6 février 1963 au profit de l'Etat, des établissements publics et des communes. L'acquisition peut se faire de gré à gré (à l'amiable) ou par la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Ces "dérogations" ont entraîné, comme pour le Domaine Privé de l'Etat, des affectations importantes à usage urbain, ce qui explique leur rareté dans les limites des périmètres urbains surtout quand ils ne sont pas objets de contentieux bloquant, par conséquent, des directions d'urbanisation dans certaines villes marocaines.

1.2.2. Les terres Guich

Ce sont des terres rurales concédées jadis par l'Etat aux soldats recrutés dans certaines tribus mais tout en y gardant le droit éminent : la nue propriété appartient à l'Etat, l'usufruit (droit de menfaa) aux tribus occupantes.

Le statut foncier guich ne disposant pas de Dahir le régissant, les terrains correspondants s'apparentent aux terres collectives quant à leur gestion et à leur caractère d'imprescriptibilité, d'insaisissabilité et en principe d'inaliénabilité.

1.3. LES BIENS HABOUS

La vocation première des Habous est d'immobiliser (Habs ou Waqf) des biens (fonciers ou immobiliers, généralement) pour les affecter perpétuellement de façon inaliénable à des oeuvres humanitaires, sociales ou religieuses au profit de bénéficiaires qu'ils soient des personnes physiques (Habous de famille) ou morales (Habous publics ou de zaouies-confréries religieuses). Juridiquement, c'est une cession à titre gratuit et à perpétuité de l'usufruit des biens.

Les propriétés Habous, généralement inaliénables et imprescriptibles, sont régies par les règles du droit musulman et stipulées au titre quatrième du Dahir du 2 juin 1915 relatif aux immeubles immatriculés (articles 73 à 75 inclus).

Aujourd'hui, la gestion des biens Habous est assurée par le Ministère des habous et affaires islamiques. Ce dernier peut les valoriser dans le cadre des grands principes de base et en affecter l'usufruit aux bénéficiaires désignés par les constituants ou donateurs des habous. Cet état de fait a amené le Ministère à administrer, dans les villes, de nombreuses constructions d'habitations, voire de grands immeubles de haut standing et à devenir un promoteur foncier (lotisseur) et immobilier (logements, magasins).

Souvent présente dans les villes par des terrains habous de différentes tailles, cette institution cède de moins en moins son patrimoine au profit de l'Etat qu'elle tend valoriser à sa manière. Toute aliénation d'un bien habous, s'il y a lieu, se fait soit par voie d'adjudication aux enchères publiques, soit à l'amiable ou soit par expropriation pour cause d'utilité publique. Toutefois, cette aliénation doit avoir l'approbation du Cabinet royal.

1.4. LE DOMAINE COMMUNAL

La législation et la réglementation régissant les propriétés immobilières des communes urbaines sont :

- Dahir du 18 octobre 1921 concernant le domaine municipal et les textes le modifiant ou le complétant
- Arrêté viziriel du 31 décembre 1921 et les décisions le modifiant ou le complétant concernant la gestion du Domaine Municipal
- Dahir du 30 septembre 1976 portant loi relatif à l'organisation communale.

Comme pour l'Etat, la Commune dispose d'un domaine public inaliénable (rues, chemins, espaces verts...) et d'un domaine privé que le Dahir de 1921 définit par :

- les immeubles et bâtiments acquis ou construits aux frais des municipalités pour être attribués à des services d'intérêt municipal ou exploités par elles en vue d'en tirer des revenus
- les parcelles nécessaires à la création de lotissements urbains qui auront été cédés à titre onéreux aux municipalités par l'Etat sur son domaine privé. Les parcelles ne peuvent être vendues par les Municipalités qu'à charge pour elles d'en employer le prix soit à l'achat d'autres immeubles, soit à des dépenses extraordinaires et d'utilité publique, productives de revenus.

Les acquisitions d'immeubles par les municipalités sont autorisées par décret lorsque la valeur desdits immeubles est égale ou supérieure à 15.000 DM, par arrêté ministériel lorsque la valeur est inférieure à 15.000 DH. Les municipalités sont soumises aux mêmes conditions lorsqu'elles décident de céder un immeuble leur appartenant ou de procéder à un échange avec des tiers.

Face à ces procédures restreignantes du régime de contrôle sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et à la faiblesse des ressources financières des communes urbaines, les réserves foncières communales sont, généralement, minimes, voire inexistantes.

1.5. LES PROPRIETES PRIVEES (MELK)

Ce sont des terres qui appartiennent (en pleine propriété) à des personnes physiques ou morales. La conception musulmane du droit de propriété est reprise par le législateur moderne dans le Dahir de 1915 régissant les immeubles immatriculés : "la propriété immobilière est le droit de jouir et de disposer d'un immeuble par nature ou par destination de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements" (Art. 9).

De nombreux textes, tant du Droit musulman que du Droit moderne, réglementent la propriété privée au Maroc. Elle est aliénable et fait l'objet de diverses limitations, notamment pour des motifs d'utilité publique, tant par voie d'autorité (expropriation, occupation temporaire ou réquisition) que par effet d'aménagement (plans d'aménagement, autorisations administratives diverses, servitudes...).

Généralement, les juristes divisent les propriétés privées en deux grandes catégories : les biens non immatriculés et les biens immatriculés.

- Les terres non immatriculées sont soumises aux principes du droit musulman qui fonde le droit de propriété sur la possession. Le titre de propriété est constitué généralement par la "Moukha" qui est un acte de notoriété, dressé en la forme authentique, par lequel 12 témoins ou plus affirment qu'une personne est propriétaire d'un immeuble et en exerce la possession en qualité de propriétaire (ou en a exercé la possession) pendant une période de 10 ans au moins d'une manière publique, paisible et ininterrompue.
- Les terres immatriculées sont soumises aux dispositions des dahirs du 12 août 1913, du 2 juin 1915 et aux textes réglementaires pris en application de ces dahirs.

L'Etat étant un des plus grands consommateurs d'espace urbain (voirie principale, équipements socio-collectifs, habitat, ...) et en l'absence de réserves foncières suffisantes, son recours aux divers autres propriétaires terriens est fréquent. Le tableau qui suit définit par ordre les difficultés rencontrées pour mobiliser les terrains selon le régime juridique du sol ainsi que le patrimoine foncier des principaux statuts recensés par l'Agence Foncière Nationale dans les villes marocaines et leurs "zones périphériques" de 10 km.

Documents de référence :

1. Paul DECROUX : "Droit foncier marocain" - Editions la Porte - Rabat -1977.
2. J.E. GERRAOUI : "Les problèmes fonciers et l'Agence Foncière Nationale" - communication faite au Symposium sur la Gestion Foncière de Barcelone, septembre 1986.
3. Dahirs et autres textes réglementaires cités dans le chapitre.

Statut foncier	Régime juridique	Moyens de mobilisation	Patrimoine foncier en 1986
1. Domaine public de l'Etat	Inaliénable Imprescriptible	Déclassement par décret en cas de changement d'affectation. La déclassement opère le passage dans le Domaine privé de l'Etat	341 ha?
2. Domaine public communal	idem	idem : passage au Domaine privé de la commune	11.354 ha (Public + Privé)
3. Domaine forestier	Inaliénable Imprescriptible	1-Distriction par décret dans un but d'utilité publique 2-Expropriation pour cause d'utilité publique 3-Echange immobilier	34.129 ha
4. Habous	Inaliénable	1-Aliénation par voie d'adjudication aux enchères publiques, à charge de réemploi immédiat du prix 2-Expropriation 3-Echange immobilier	4) 7.765 ha Habous public
5. Terres collectives 6. Domaine privé de commune 7. Terrains Guich	Inaliénable Imprescriptible	1-Acquisition de gré à gré pour l'Etat (Accord de Commission de Tutelle ou Conseil communal et autorisation du Tuteur des collectivités) 2-Expropriation pour cause d'utilité publique	5) 32.942 ha 6) 11.354 ha (Public et Privé) 7) 5.603 ha
8. Melk	Aliénable	1-Acquisition à l'amiable 2-Expropriation	?
9. Domaine privé de l'Etat Terres récupérées	Aliénable	Appartenance à l'Etat	64.620 ha 40.979 ha

2. LA MOBILISATION DES TERRAINS URBAINS PAR L'ETAT

Elle s'effectue par l'intermédiaire des Ministères de l'Équipement ou des Transports pour la constitution du Domaine Public de l'État. Pour ses besoins privés, c'est la Direction des Domaines du Ministère des Finances qui a seul la charge de procéder à l'acquisition des terrains nécessaires à l'installation des équipements publics (établissements scolaires et universitaires, services administratifs, établissements de santé...) et à l'aménagement des lotissements d'habitat ou industriels de l'État. Certains organismes para-publics (ERAC, ANHI, OCP...) peuvent acquérir directement des terrains mais seulement par la procédure à l'amiable (de gré à gré).

2.1. PROCEDURE D'ACQUISITION : Cas du Ministère de l'Habitat

La circulaire n° 209/CAB du Premier Ministre en date du 26 mai 1978 détermine les modalités récentes à suivre en matière d'acquisition par l'État (Domaine privé).

Dans le cadre de leurs activités tracées par le Service Central du Ministère de l'habitat, les Délégations Provinciales de l'Habitat (DPH) sont amenées à choisir des sites pour la réalisation de leurs programmes (résorption de bidonvilles, lotissement d'État...). Après enquête sur le terrain, elles établissent un dossier technique de demande d'acquisition comprenant, en principe :

- les grandes lignes du projet à réaliser sur le terrain demandé
- les renseignements fonciers liés à la propriété (liste des propriétaires et des occupants, titres fonciers...)
- les Plans parcellaires avec les édifices existants et éventuellement des Plans cotés.

Ce dossier est envoyé, ensuite au Service Central pour étude et approbation. A l'avis favorable, ce dernier le transmet à la Direction du Budget du Ministère des Finances pour accord. D'après la circulaire n° 209/CAB, il est demandé à chaque département ministériel d'établir un programme annuel d'acquisition foncière à adresser pour approbation au Service du Budget. Après approbation, en principe, les "départements sont obligatoirement tenus de verser le montant des crédits qui leur ont été affectés (au Budget Général et après l'approbation de la loi des Finances) pour les acquisitions au Fonds de réemploi domanial".

Si à l'avis des responsables du Ministère de l'Habitat, cette procédure d'engagement budgétaire est valable pour les autres départements ministériels où les réalisations annuelles sont mieux maîtrisées et demandant des petites superficies en acquisition (moins de 5 ha), il en est autrement avec les programmes d'habitat pour lesquels les procédures de demande d'acquisition foncière durent plus d'une année (plus longues durées de réalisation, superficies plus importantes avec diversité des régimes fonciers, manque de maîtrise des prix fonciers; disponibilité des crédits budgétaires, etc. ...). Certes, le Ministère de l'habitat présente des dossiers de demande d'acquisition chaque année, mais pas dans l'esprit de la circulaire. Il le fait dans un souci de constituer une réserve foncière et d'étaler la programmation des réalisations sur plusieurs années.

La Direction du Budget étudie les dossiers et si la rubrique budgétaire existe, elle donne son accord; sinon, elle ralentit la procédure en attendant des reports des crédits : le déblocage se fait petit à petit. Avec l'accord du Budget, le Service des Domaines reçoit l'instruction au niveau local pour convoquer la réunion de la Commission d'expertise (composée de l'Autorité locale, des Domaines, de l'Urbanisme, de la Conservation foncière...). La commission étudie le dossier technique de la demande et s'il est incomplet (absence de plans parcellaires, notamment), elle sollicite plus d'informations ("perte de temps"). Sinon elle se constitue, généralement en "Commission d'évaluation" pour expertiser et fixer les prix des terrains choisis. Avant la Circulaire de 1976, la commission s'est fondée principalement sur les prix révélés par les transactions immobilières les plus récentes effectuées dans les secteurs voisins du terrain demandé. Depuis, il a été demandé de prendre en compte plusieurs critères comme base d'évaluation (constructions existantes, boisements, transactions au Service de l'Enregistrement...). On effectue, généralement, un abattement de moins de 25 % du prix foncier constant. Il découle de ces tâches un Procès-verbal d'expertise signé par tous les membres de la commission. L'original du PV est envoyé ensuite à la Direction des Domaines au niveau Central pour approbation; une copie étant adressée au Ministère de l'Habitat pour information.

Le Chef du Service de Domaines est saisi, au niveau local, pour faire les propositions d'achat aux propriétaires des terrains; mais, le Ministère de l'Habitat peut réagir avant pour faire baisser les prix en sollicitant une nouvelle convocation de la "Commission d'évaluation"; la Direction des Domaines refuse généralement.

Les contacts avec les propriétaires fonciers se font selon le gradient de difficultés de mobilisation de terrains au profit de l'Etat présenté ci-dessus (tableau n° 1).

Une fois l'accord obtenu des propriétaires, l'opération immobilière se fait selon les procédures et règlements stipulés dans le Décret royal du 21 avril 1967 relatif à la Comptabilité publique.

Si les cédants (et particulièrement les propriétaires privés) refusent les prix offerts, les Domaines redemandent au Ministère de l'Habitat leur avis pour provoquer une nouvelle commission d'expertise. Cela peut durer 2 ou 3 fois; en cas d'absence totale d'arrangement à l'amiable, il est souvent fait recours à l'application du Dahir sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'objet de la demande d'acquisition étant généralement en cours de réalisation, sinon achevé!

De cette longue procédure d'acquisition d'un terrain au profit du Ministère de l'Habitat (contrairement aux autres départements sociaux), on retiendra particulièrement pour la phase d'avant l'accord à l'amiable (de gré à gré) :

- les rôles très importants tenus par les 2 Directions du Ministère des Finances (Budget et Domaines)
- les difficultés de programmation des acquisitions eu égard aux caractéristiques des projets d'habitat et aux disponibilités et suffisances des crédits nécessaires au Budget général

- l'absence de dossiers techniques complets facilitant tant les accords du Service Central du MH que ceux de la Direction des Domaines, de ses antennes locales et de la Commission d'évaluation; l'absence de crédits d'études préliminaires du projet en est la principale raison surtout quand il n'existe pas de renseignements fonciers détaillés au niveau des services intéressés (plans parcellaires au Cadastre, titres fonciers et listes des propriétaires présumés à la Conservation foncière, etc...)
- les difficultés d'offre de prix d'expertise ou d'acceptation des propriétaires selon les statuts juridiques

2.2. L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE

Si l'accord à l'amiable n'est pas atteint, si les propriétaires ne sont pas identifiés ou si la situation foncière est encore plus complexe, l'administration peut agir directement sur les terrains demandés en acquisition sans obtenir obligatoirement le consentement des propriétaires et ce, en application du principe d'expropriation, principe dont le législateur marocain en a défini les règles très strictes. Ces règles sont stipulées dans le Dahir du 6 mai 1982 portant promulgation de la loi 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire en refonte du Dahir de 1951 qui, dans la pratique, nécessitait de longs délais et engendrait de multiples difficultés quant à la réalisation du projet à préconiser sur le terrain demandé en acquisition. Le tableau ci-après présente les principales modifications portées au Dahir de 1951 :

Dahir du 3 avril 1951	Dahir du 6 mai 1982
- "l'acte déclaratif d'utilité publique" doit être nécessairement fusionné avec l'"acte de cessibilité" qui désigne les propriétaires concernés dans les limites des périmètres des villes ou dans leurs zones périphériques (10 km)	- Cette fusion n'est plus obligatoire. L'"acte de cessibilité" est pris suivant le cas, par le Président du Conseil communal, par le Gouverneur ou le Ministre concerné; mais il doit être précédé d'une enquête administrative et fait l'objet d'une publicité (2 mois)
- l'"acte de cessibilité" doit être notifié aux intéressés	- suppression de cette obligation
- la tentative d'accord à l'amiable doit précéder l'expropriation, c'est-à-dire que l'expropriant doit d'abord proposer ses offres à l'exproprié. Le tribunal ne sera saisi que si ces offres sont rejetées.	- la tentative d'accord à l'amiable comme formalité obligatoire à l'envoi au Tribunal pour la possession et au transfert de propriété n'existe plus.

Le nouveau Dahir institue donc une procédure permettant d'aboutir plus rapidement au transfert à l'expropriant (le Ministère de l'Habitat, dans notre cas) de la propriété des terrains dont il a besoin. Dans la pratique et fréquemment dans les projets d'habitat, il est déjà "maître de fait" des terrains avec le démarrage des travaux, la procédure n'étant plus qu'administrative, voire judiciaire.

Ainsi la requête des Services de Domaines est déposée au Tribunal chez le juge des référés. Dès le jugement de Première instance, la prise de possession au profit de l'expropriant est exécutoire et irrévocable. Avant même de verser les indemnités (délai de 2 mois), l'expropriant peut engager, soit la mutation du titre foncier, soit l'immatriculation si les terrains ne sont pas immatriculés; il est propriétaire réel et tout litige avec les expropriés existants ou présumés n'étant liée qu'aux montants des indemnités.

Le tableau ci-après montre l'évolution des opérations d'acquisition foncière réalisées par la Direction des Domaines au cours des 3 dernières années.

Année	Nombre d'opérations	Superficies acquises en hectares	Réglements effectués en 100 DH
1983	751	722	99.309
1984	633	463	125.044
1985	745	645	200.113

3. DROIT FONCIER TRADITIONNEL ET SYSTEME D'IMMATRICULATION : Dualité ou juxtaposition des plusieurs systèmes?

L'histoire socio-économique du Maroc (à travers de plus de 14 siècles et surtout de l'actuel avec la colonisation française au Centre et celle espagnole au Nord et au Sud) marque, à l'évidence, les structures foncières et particulièrement la propriété.

Si l'on s'intéresse aux caractéristiques de la propriété foncière ou celles de son usage, on trouve au Maroc d'aujourd'hui, en fait, trois régimes immobiliers (à effets juridiques) en plus de celui du Cadastre National (à effets économiques) :

- celui du droit coutumier musulman ou "chràa", imprégné de coutumes berbères; il représente les immeubles dits non immatriculés; en vigueur il est basé, essentiellement, sur un titre dit "Moulkia"

- celui du régime de l'immatriculation introduit par le Protectorat français en 1913, en vigueur sur l'ensemble du territoire et basé sur les "livres fonciers"
- celui du régime du Dahir Khalifien, abrogé après le rattachement des zones Nord aux zones Sud, mais, subsiste en tant qu'héritage avec la possession de titres Khalifiens de propriété immobilière et quoique une loi de 1977 les ait assimilés à un titre "Moulkia"

On s'intéressera aux deux premiers. La prédominance de l'un (chràa ou droit coutumier musulman) et l'aspect facultatif de l'autre (régime de l'immatriculation) font qu'au Maroc, chacun peut, sous certaines conditions, choisir librement celui des 2 régimes qui lui convient le plus, en connaissance des avantages et des inconvénients de l'un ou de l'autre. Cependant, avec espérance et encouragement, que le régime de l'immatriculation puisse s'imposer par sa seule valeur.

3.1. DROIT COUTUMIER OU CHRAA

Il définit tant les droits de propriété privée ou "Melk" (user, jouir et disposer) que les droits réels de jouissance (seulement user et jouir).

La vraie preuve du droit de propriété "Melk" consiste dans la justification du fait de la possession par un acte particulier appelé "Moulkia" dans le régime du chràa.

La "Moulkia" est un acte adoulaire affirmant la validité d'une possession d'un bien par une personne ou justifiant une transaction d'un bien, elle est établie par 2 "adouls" (avec, selon le cas, témoignage de 12 personnes) et homologuée par un Caïd. La "Moulkia" manque, en général, de précision quant à l'étendue et aux limites de l'immeuble car elle est dépourvue de graphisme.

Malgré leurs imperfections, ces actes adoulaire, ayant une certaine valeur juridique, sont reconnus, explicitement ou implicitement par certaines institutions telles que la Conservation foncière (lors de la réquisition d'immatriculation) et dans certains cas par la Banque Centrale Populaire et le Crédit immobilier et Hôtelier. Ils se maintiennent en outre, même en milieu urbain où les transactions immobilières sont plus nombreuses; il n'est pas rare aussi de trouver un acte adoulaire de type "Moulkia" établi même sur une propriété immeuble immatriculée. Serait-ce le poids des traditions ou de facilités de leur établissement? Quoiqu'il en soit, le titre de "Moulkia", établi par des adouls et homologué par le caïd (agent d'autorité), constitue un concurrent permanent à la généralisation du régime moderne d'immatriculation ou de mise à jour des "livres fonciers" du même régime.

Les droits coutumiers musu'mans définissent également les droits réels de jouissance de biens immeubles qui procèdent à l'origine d'un simple fait de location à temps, d'amélioration, de réparation ou de construction. Ils sont reconnus ou concédés, le plus souvent, sur des biens habous ou domaniaux tels que "Gza", "Zina", "Quelsa", "Houa", etc... mais certains d'entre eux sont reconnus sur des propriétés privées ("Zina", "Houa") - se référer à l'annexe 5 pour les définitions de ces termes. Ces différents droits coutumiers de jouissance sont régis par des textes de loi, y compris ceux appliqués aux immeubles immatriculés. En effet, d'après le Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés, la plupart de ces droits coutumiers constituent en fait des démembrements de la propriété des immeubles qu'ils grèvent, peuvent faire d'objet de titres fonciers spéciaux et demeurent susceptibles d'hypothèques et de saisies.

Enfin, le "chràa" a défini, aussi, les conditions de l'indivision de la propriété immobilière. Particulièrement au Maroc, il a donné naissance à 2 modes spéciaux d'acquisition facilitant indirectement la fin de l'indivision, sans recourir au partage en nature ou à la licitation :

- le droit de "Chafàa" qui est la vente d'une quote-part indivise par un co-propriétaire avec droit de retrait, il est similaire au droit de préemption du système juridique moderne
- la vente "Safqua" qui est la vente globale d'un immeuble indivis par un seul des co-propriétaires, avec le droit de retrait appelé "Dohm".

3.2. REGIME DE L'IMMATRICULATION FONCIERE

Pour remédier aux imperfections du droit de propriété des biens immobiliers dans le régime coutumier musulman, et pour consolider les droits des Européens, le législateur a, dès 1914, réorganisé les tribunaux du "chràa" ainsi que la réglementation des droits réels de jouissance du régime coutumier.

Mais, la réforme immobilière la plus importante concerne l'introduction du nouveau régime dit le l'immatriculation inspiré de l'Acte Torrens australien. Ce régime fut institué par les 2 dahirs organiques du 12 août 1913 et du 2 juin 1915 (voir annexe n° 5). Il consiste en l'homologation juridique (purge de la situation foncière) et au bornage de la propriété, donnant bien à un "titre foncier" (avec graphisme) enregistré sur les "livres fonciers".

Ce régime, que l'Etat tente de généraliser sur toutes les propriétés immeubles, présente divers avantages, dont :

- L'immatriculation a valeur de purge juridique, puisque une fois prononcée, elle supprime tous les droits non inscrits au titre foncier et celui-ci est considéré définitif et inattaquable
- L'utilisation de procédés techniques modernes (géodésie, triangulation, photogrammétrie...) dans la procédure d'immatriculation permet la définition physique des immeubles (situation, superficie, limites...) offrant peu de possibilités de remise en cause
- Elle favorise une connaissance plus exacte de la fortune foncière permettant d'asseoir de façon plus équitable et plus juste les divers impôts qui la frappent ou la frapperont
- Elle supprime ou atténue les litiges entre personnes physiques ou morales, car la fiabilité apportée par l'immatriculation reste, pour le juge, un facteur déterminant pour leur règlement.

Placé sous la responsabilité administrative du Conservateur et dans la structure du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire, le régime de l'immatriculation couvre, dans la pratique et de la même manière le milieu urbain et le milieu rural, sans distinction de caractéristiques propres (importance des transactions, mobilisation par l'Etat...).

Par ailleurs, l'immatriculation foncière, au Maroc, est facultative, à l'exception des cas suivants où elle est obligatoire :

- Immeubles du Domaine privé de l'Etat ou Habous aliénés ou échangés

- Immeubles ayant fait l'objet d'une saisie immobilière et dont la vente a été subordonnée par une décision du président du Tribunal de Première Instance à l'immatriculation préalable
- Immeubles en cours de délimitation administrative ayant fait l'objet d'oppositions
- Immeubles des associations syndicales des propriétaires urbains
- Immeubles lotis en vue de la vente ou de la location
- Immeubles en co-propriété divisés par appartements
- Immeubles compris dans les secteurs soumis à remembrement (milieu rural).

Selon la nature et la complexité des problèmes rencontrés sur un terrain à immatriculer, la procédure peut être plus ou moins longue (6 mois à plusieurs années, voire décennies).

Au Maroc, la procédure de l'immatriculation est administrativement engagée par le Conservateur de la propriété foncière; mais, elle peut comprendre des phases judiciaires en cas d'opposition ou rejet de l'immatriculation.

Elle comprend les étapes suivantes :

- 1- Dépôt d'une réquisition d'immatriculation par tout ayant-droit : propriétaire, co-propriétaire (sous réserve de droit de cheffaa) et détenteurs d'un droit coutumier (Gza, Zina...)
- 2- Publicité de la réquisition dans le Bulletin Officiel pendant 2 mois et à la Conservation foncière, au Tribunal au siège du Caïd jusqu'à la date du bornage
- 3- Bornage provisoire et publicité (sur le terrain par les travaux et au Bulletin Officiel pendant 2 mois)
- 3bis- S'il y a opposition, le juge du Tribunal de Première instance est saisi et doit se prononcer sur la nature et la consistance des prétensions du requérant et des opposants.
- 4- Décision du Conservateur sur la réquisition et le bornage définitif
- 5- Inscription sur les livres fonciers : une fois le titre foncier établi, le propriétaire, à l'exclusion de tout autre, a droit à une copie exacte et complète du titre de propriété et du plan qui y est annexé (le Duplicata du titre).

3.3. CADASTRE NATIONAL

Les entraves techniques, financières et socio-économiques n'ont pas favorisé la généralisation du régime de l'immatriculation, voire même seulement, satisfaire les demandes exprimées. On estime, au rythme actuel de traitement de dossiers de demandes (environ 17.000 par an), qu'il faudrait presque un siècle pour couvrir l'ensemble du Maroc par le régime moderne. D'où la décision gouvernementale de doter le pays du Cadastre National en principe plus rapide à réaliser. Comparativement au régime de l'immatriculation foncière, le Cadastre National ne garantit pas le droit de propriété mais définit seulement les propriétaires apparents. Il a été institué par le Dahir du 31 mai 1973 et ce, à des fins d'ordre économique et fiscal (enregistrement de

toutes les informations d'ordre économique concernant la propriété avec, en outre, les limites de superficies, les noms des propriétaires apparents et les titulaires apparents d'autres droits réels).

Les différentes phases de réalisation du Cadastre National, établi par commune, font de ce dernier un complément utile au système de l'immatriculation foncière :

- 1- Arrêté conjoint du Ministre de l'Agriculture et de la Réforme Agraire fixant la date d'ouverture des opérations cadastrales. Il est publié au Bulletin Officiel pendant 2 mois avant la date fixée pour le commencement de ces opérations.
- 2- Les opérations cadastrales concernent l'exécution technique (établissement des plans de différentes échelles), l'"enquête cadastrale" (sur la base des plans établis, identification des propriétaires apparents et des caractéristiques de la propriété suivie d'une 2^e publication au Bulletin Officiel (2 mois).
- 3- Etablissement d'un plan parcellaire, d'un registre parcellaire et d'une matrice cadastrale sur laquelle les immeubles sont groupés par compte de propriétaires.
- 4- Ces documents sont déposés au siège de la Commune ou de l'Autorité Locale pour observations éventuelles et une fois réputées à jour, ils sont remis au bureau topographique en vue de leur conservation.

Documents de référence :

- Paul DECROUX : "Droit foncier marocain" - Editions la Porte - Rabat -1977
- Boubker FASSI FIGHRI et Abdeslam BELKHAYAT : " Le pourquoi de l'immatriculation foncière : 200 questions - réponses" -DCFTT - Rabat - 1985

4. SYSTEME DE FISCALITE FONCIERE URBAINE

Par fiscalité foncière, il faut entendre l'ensemble des impôts et taxes directs et indirects qui ont pour assiette la propriété foncière, bâtie ou non. On en distingue, principalement, sept catégories en milieu urbain marocain. Ce dernier étant, généralement, fixé dans l'étendue des périmètres des communes urbaines (municipalités et communes autonomes) et de leurs zones périphériques telles que définies dans le Dahir du 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme, ainsi que dans les centres délimités désignés par décret.

4.1. Frais de l'immatriculation foncière

Toute demande d'un titre foncier du régime de l'immatriculation engage des frais aux requérants, à l'exception de ceux dont les formalités sont opérées gratuitement (certains cas de l'immatriculation obligatoire : enrôlement des réquisitions dans les zones d'immatriculation groupée, pour les immeubles habous, cas de saisie...).

Il s'agit des droits suivants :

- Enrôlement et publicité = 200 DH
- Droit superficiaire = 20 DH par are pour l'urbain
- Droits ad-valorem (valeur vénale de la propriété) : 3 % jusqu'à 50.000 DH et 2 % au-delà de 50.000 DH
- Pour la mise à jour du titre foncier, les droits ad-valorem sont de 1 %

4.2. Droits d'enregistrement

Toute transaction ou mutation d'une propriété immeuble doit faire, sur un délai d'un mois, l'objet d'enregistrement au service spécialisé du Ministère des Finances (Service de l'enregistrement et timbres); et ce, que le document constitutif de la transaction soit un acte adoulaire, un acte sous seing privé ou un acte passé devant le notaire moderne.

Les droits d'enregistrement s'appliquent selon un barème progressif au prix de cession du terrain bâti ou non bâti, corrigé éventuellement par le service concerné (par exemple, depuis 1980, il est appliqué des taux réduits lorsque le terrain acquis est destiné à la construction du logement propre à l'acquéreur).

Placé sous le principe de la solidarité entre les parties contractantes en ce qui concerne les charges à payer (quoique dans la pratique ce soit l'acquéreur qui paie), le barème est le suivant (Article 96 du Code de l'Enregistrement) :

- 7 % jusqu'à 50.000 DH inclus
- 8 % de 50 à 100.000 DH inclus
- 10 % de 100 à 200.000 DH inclus
- 12 % de 200 à 350.000 DH inclus
- 14 % de 350 à 500.000 Dh inclus
- 15 % au-delà de 500.000 DH

4.3. Taxe sur les profits immobiliers

Instituée par la Loi de Finances de 1978 (Article 5), la "taxe sur les profits immobiliers" s'applique au profit réalisé à l'accession de la vente, l'apport en société, l'échange ou le partage d'immeuble en indivision avec soulte ou autre cession de droits réels immobiliers (bâti ou non bâti).

Cependant, elle ne s'applique pas aux conjoints et successeurs directs qui continueraient d'habiter l'immeuble ou la partie de l'immeuble après le décès du propriétaire; ainsi qu'au profit réalisé par les personnes cédant leur habitation principale sous réserve que

- l'immeuble ou la partie d'immeuble doive constituer la résidence habituelle du propriétaire
- ou qu'il doive avoir été habité pendant au moins 8 années consécutives au jour de la cession

La taxe est due par le cédant et son taux est fixé à 15 % du profit.

4.4. Taxe urbaine

Instituée par la loi de Finances de 1978 (Article 2), la "taxe urbaine" porte sur :

- les immeubles bâtis et constructions de toute nature situés en milieu urbain tel que défini ci-dessus,
- les terrains situés dans les mêmes périmètres et affectés à une exploitation de quelque nature qu'elle soit.

Cependant, elle n'est pas appliquée de :

- manière permanente aux immeubles appartenant à l'Etat, aux Collectivités Locales et aux ambassades ou affectés exclusivement à la célébration publique des différents cultes
- manière temporaire aux constructions nouvelles (y compris extension). Ainsi, pour les immeubles ou parties d'immeuble à usage d'habitation, achevés postérieurement au 31 décembre 1978, la durée de l'exception est de cinq années, aujourd'hui révoqués et le Code des investissements immobiliers du 9 août 1985 a fixé la durée d'exemption à 15 années à compter de la date de remise du permis de construire.

La taxe est établie, en général, au nom du propriétaire ou de l'usufruitier et elle est assise sur la valeur locative de la partie supportant la construction et des terrains non bâtis qui en constituent les dépendances immédiates et nécessaires en ce qui concerne les immeubles à usage d'habitation ou professionnel.

Pour les locaux à usage professionnel, le taux de la taxe est uniforme et fixé à 13,5 %.

Pour les immeubles d'habitation, elle est calculée selon le barème suivant :

0	: valeur locative inférieure à 3 000 DH
10 %	: V.L. comprise 3.000 et 6.000 DH
16 %	: entre 6.000 et 12.000 DH
20 %	: entre 12.000 et 24.000 DH
24 %	: entre 24.000 et 36.000 DH
28 %	: entre 36.000 et 60.000 DH
30 %	: V.L. supérieur à 60.000 DH

Le produit de la taxe urbaine est perçu par le Service des impôts (Ministère des Finances) et reversé à la commune urbaine à raison de 90 % environ du total réellement perçu.

4.5. Taxe d'édilité

Instituée par le Dahir du 23 mars 1962 régissant les taxes communales (Article 3) la "taxe d'édilité" porte annuellement sur toutes les propriétés bâties ou non bâties situées dans le périmètre urbain et ses zones périphériques, ainsi que dans les centres délimités et les stations hivernales et estivales. Rattachée sur le principe de la "taxe urbaine", la taxe d'édilité n'est, cependant, exemptée que pour les immeubles échappant de manière permanente à la première taxe (Domaine de l'Etat, collectivités locales...).

La taxe d'édilité est établie, également, sur la valeur locative des immeubles construits relevant du domaine de la taxe urbaine; en ce qui concerne les terrains non assujettis à la taxe urbaine, la base de calcul devient la valeur des mètres linéaires de façade.

Ainsi, elle est fixée sur la base de 10 % ou 6 % de la valeur locative selon la situation de la propriété à l'intérieur ou non du périmètre urbain; elle est ramenée au quart (25 %) pour les immeubles occupés par leurs propriétaires. Le produit de la taxe d'édilité est, généralement, perçu par le Service des Impôts et reversé, à 100 %, à la Commune urbaine.

4.6. Participation à la solidarité nationale

Instituée par la Loi des Finances pour l'année 1980, au profit du Budget général de l'Etat, la "Participation à la solidarité nationale" est due, dans le domaine du foncier urbain, par les propriétaires d'immeubles bâtis ou non bâtis.

Sont exemptés de cette "participation", les biens appartenant à l'Etat, aux habous, et aux collectivités locales, les terrains non bâtis situés dans des zones frappées d'interdiction de construire.

Les bases et taux de calcul de la "participation à la solidarité nationale" sont les suivantes :

- Pour les immeubles loués, c'est la base retenue pour le calcul de la taxe urbaine (valeur locative) et le taux est égal à 10 % du montant de la taxe urbaine inférieur à 50.000 DH et à 15 % pour la tranche supérieure
- Pour les immeubles ou parties d'immeubles habités par les propriétaires, la base est la valeur locative estimée par une commission spécialisée et le taux appliqué est de 4 % de la base imposable
- Pour les terrains nus, la base imposable est égale à 10 % de la valeur vénale du terrain déclarée par le propriétaire et le barème de calcul du taux est progressif :
 - 2,0 % pour la base imposable inférieure ou égale à 20.000 DH
 - 2,5 % lorsqu'elle est entre 20.000 et 50.000 DH (inclus)
 - 3,0 % lorsqu'est entre 50 000 et 100.000 DH (inclus)
 - 4,0 % au-delà de 100.000 DH

4.7. Contribution complémentaire sur les revenus locatifs

Elle touche les immeubles en location. Sur une année considérée, les loyers perçus par les propriétaires d'immeubles ne sont retenus que pour 75 % de leur montant. Somme qui est, ensuite, diminuée du montant des impôts exigibles aux titres de la taxe urbaine et de la taxe d'édilité correspondantes.

La contribution complémentaire est calculée par application au revenu imposable selon le barème suivant :

- 0 pour le montant inférieur ou égal à 24.000 DH
- 3 % pour le montant compris entre 24 et 50.000 DH (inclus)
- 6 % pour le montant compris entre 50 et 75.000 DH (inclus)
- 10 % " " " " 75 et 100.000 DH "
- 17 % " " " " 100 et 150.000 DH "
- 22 % " " " " 150 et 200.000 DH "

- 25 % " " " " 200 et 300.000 DH "
- 30 % " " " " 300 et 500.000 DH "
- 40 % " " " " 500 et 750.000 DH "
- 45 % " " " " de plus de 750.000 DH

4.8. Code d'encouragement aux investissements immobiliers

Le Dahir n° 1.85.100 du 17 août 1985 institue des mesures d'encouragement aux investissements immobiliers réalisés par des personnes physiques ou morales dans des opérations de lotissement de terrains ou de construction de locaux à usage d'habitation ou autres en vue de la vente, de la location ou de l'utilisation personnelle. Ces mesures sont axées surtout sur la fiscalité (exonération) et dont :

- Exonération de la taxe urbaine, l'impôt des patentes et de l'impôt sur les bénéfices professionnels pour les lotisseurs et les promoteurs immobiliers sur une durée de 15 ans
- Exonération de la taxe sur les produits immobiliers à l'occasion de la première cession de terrains ou de construction
- Réduction à 2,5 % du taux du droit d'enregistrement pour les acquisitions de terrains nus ou comportant des constructions destinées à être démolies.

Documents de référence :

- Différents textes de Lois relatifs à la question fiscale et cités dans le paragraphe ci-dessus.
- BOUCHARÉB Mohamed (Direction des Impôts) : "Les régimes d'imposition de la propriété foncière au Maroc" Communication faite au Symposium sur la Gestion Foncière - Banque Mondiale - Barcelone - septembre 1986.

ANNEXE 2 : INSTITUTIONS FONCIERES ET DE PROMOTION IMMOBILIERE

Divers organismes publics, para-publics et privés interviennent directement dans le domaine foncier au Maroc, soit en tant que tels (institutions spécialisées : Direction des Domaines, Conservation foncière et travaux topographiques, Agence Foncière Nationale...), soit étant partie intégrante de leurs activités -notamment dans l'Habitat et l'Urbanisme (Ministère de l'Habitat, Direction de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Education Nationale)-, ou soit en tant qu'institution technique ou/et financière pour la promotion immobilière ou d'équipements collectifs (CIH, CGI, FEC). Ces institutions sont présentées brièvement comme suit :

1. DEPARTEMENTS MINISTERIELS

Parmi les ministères (ou directions) du Gouvernement marocain les plus concernés par les aspects fonciers dans les centres urbains sont :

1.1. La Direction de Domaines

Faisant partie du Ministère des Finances, elle est chargée de la gestion des biens meubles et immeubles appartenant au domaine privé de l'Etat et en particulier, en ce qui concerne les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation des équipements publics (établissements scolaires et universitaires, équipements de santé, services administratifs...) et à l'aménagement des lotissements de l'habitat (Programme social, Restructuration de bidonvilles, lotissements d'Etat en financement FNAET...). L'Annexe 1, ci-avant, fournit les types d'intervention de la Direction des Domaines dans la procédure d'acquisition foncière au profit de l'Etat.

1.2. Le Ministère de l'Habitat

La prise de conscience des besoins du secteur "habitat", latents depuis des années, coïncide avec la création du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme en 1972. Le Plan de 1973-77 a enregistré une allocation de crédits huit fois plus importante que ceux accordés dans ce domaine au titre du Plan le précédant (1968-72).

La politique de l'Habitat et la législation en vigueur, rentrant dans les prérogatives du Ministère, définissent trois objectifs :

- Promouvoir l'habitat du grand nombre à travers la libération des terrains et la réalisation de lotissements de l'Etat en préfinancement par le Fonds National pour l'Achat et l'Equipement des Terrains (FNAET) créé en 1972 par Dahir et placé sous l'égide du Ministère de l'Habitat. Malgré les efforts déployés, il semble que le nombre de terrains attribués grâce à ce Fonds, reste loin de répondre à la demande massive en ce domaine : ainsi jusqu'à la fin de 1983, le nombre moyen de lots livrés aux bénéficiaires (4.000 par an) en comparaison au nombre de lots en cours d'équipement dans le cadre du FNAET en 1985 (60.000 lots) est significatif à cet égard.
- Lutter contre l'habitat insalubre, notamment les bidonvilles et l'habitat non-réglementaire; l'organe d'exécution étant l'ANHI (Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat insalubre) créée 1984 et placée sous la tutelle du Ministère de l'habitat. En outre, ce dernier gère depuis la fin des années 1970, un programme d'ensemble de restructuration des bidonvilles dans plusieurs villes du Maroc (programme de Bidonvilles de "grande taille" et celui de Petits et Moyens Bidonvilles).

- Créer une promotion immobilière d'initiative publique, semi-publique ou privée. L'action du Ministère de l'Habitat en cet objectif s'est manifestée d'une part par les réalisations d'organes d'exécutions placées sous sa tutelle et surtout les Etablissements Régionaux d' Aménagement et de Construction (ERAC) créés en 1974. Et d'autre part, par ses propres réalisations, dans les programmes dits d'"habitat social" et d'"habitat rural". Le Plan quinquennal 1981-85 prévoyait la construction de 20.000 logements dans ces programmes dont 5.000 en habitat social. Seuls 10.700 logements étaient en cours de construction à la fin de 1985.

1.3. Directions de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire

Rattachées avant 1985 au Ministère de l'habitat sous la dénomination de MHAT, ces 2 directions font actuellement partie du Ministère de l'Intérieur. Les objectifs principaux de ces directions sont de doter l'ensemble du pays les documents d'aménagement du territoire, de planification urbaine et d'urbanisme réglementaire (Plans d'aménagement, Plans de zonage). Ainsi, en Aménagement du Territoire, la totalité des 7 régions économiques est dotée d'un Schéma d'Armature Rurale (SAR) depuis le début des années 1970 et même certains sont en cours de réactualisation.

Par ailleurs, les Schémas de Développement et d'Aménagement Régional (SDAR) étaient inscrits au Plan Quinquennal 1981-85 pour couvrir une grande partie des 7 régions économiques du Maroc, seuls les SDAR du Centre-Nord (Fès) et Centre-Sud (Meknès) sont en cours d'élaboration.

En matière de planification urbaine, la Direction de l'urbanisme et de l'architecture, gère les principales études des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU). Depuis 1975, toutes les grandes villes marocaines et un nombre important de villes de taille moyenne ont été dotées (ou le seront bientôt) d'un SDAU couvrant en général l'agglomération principale et les différents petits centres urbains ou ruraux faisant partie de son aire d'influence.

Enfin par les Plans d'Aménagement (PA) et de Développement (PD); l'objectif recherché par la Direction est de couvrir au maximum les agglomérations urbaines et rurales du Maroc par ces documents réglementaires. De 1978 à mi-1986, 238 PA ont été élaborés, mais 32 seulement ont été homologués (sont opposables aux tiers). Il en est de même pour 500 Plans de Développement couvrant les centres ruraux et dont 45 pour cent environ sont homologués.

A l'exception d'une grande partie des documents d'urbanisme réglementaire élaborés au niveau local par les services dépendant de la Direction concernée, le reste de travaux d'aménagement du territoire et de planification urbaine est soustraité à des bureaux d'études nationaux et/ou internationaux, par manque de cadres supérieurs à intégrer des équipes pluridisciplinaires nécessaires à ce genre de travaux.

1.4. Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA)

Au-delà de l'importance de ce ministère dans la gestion de l'espace rural marocain, le MARA intervient également dans la problématique foncière d'une ville et de ses zones d'extension. Outre la gestion des "terres récupérées" situées en dehors des périmètres urbains, mais à proximité, il dispose de 2 services importants, à savoir la Direction de la Conservation Foncière et des Travaux Topographiques et l'Agence Foncière Nationale.

Le première direction, la CFTT créée vers 1915, est chargée, sur l'ensemble du territoire national :

- des opérations de l'immatriculation et de la conservation des propriétés immeubles
- de l'établissement et de la révision du système géodésique et du nivellement
- de l'établissement du Cadastre National
- des vérifications et des réalisations des travaux topographiques.

Quant à l'Agence Foncière Nationale, elle est rattachée à la Direction précédente et fut créée en 1982. Elle est chargée de la collecte et de la diffusion des informations techniques et juridiques relatives au patrimoine foncier non bâti de l'Etat et des Collectivités (Habbous, Guich...) situé à l'intérieur des périmètres urbains des municipalités, des centres autonomes, des centres délimités et de leur zone périphérique.

L'Agence Foncière Nationale intervient également dans l'établissement des Plans d'Orientation des Zones des localités précitées et ce, en collaboration avec les services d'Urbanisme.

1.5. Autres

La Direction des Collectivités Locales (Ministère de l'Intérieur) gère, par prérogative de tutelle, les terres collectives, les terrains Guich et la patrimoine immobilier communal. Le Ministère des Habous et des Affaires Islamiques gère et aussi valorise les terrains du régime Habous.

L'ensemble de ces Ministères a une représentation au niveau des provinces du Maroc (divisions administratives du territoire national).

2. ORGANISATION ADMINISTRATIVE LOCALE

Parallèlement aux activités des Assemblées Provinciale et Communale constituant les organes élus, la mise en oeuvre de la politique de chaque ministère repose sur les organes locaux des départements ministériels établis, généralement, dans les chefs-lieux de province.

Le Gouverneur d'une province, assisté notamment d'un Secrétariat Général et de Services internes, auxquels s'est adjointe, récemment, la Division de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, est chargé à la fois du contrôle et de l'exécution (Dahir du 1^{er} mars 1963); il assure la coordination des Services Extérieurs (Délégations provinciales de l'Habitat, de l'Education Nationale..) Service des Domaines, représentés dans la province. Par ailleurs, le Gouverneur participe en tant que maître d'oeuvre dans le développement économique et social (donc spatial) de la province à travers ses pouvoirs de tutelle ou d'exécutif des délibérations des Assemblées provinciales et communales.

Presque l'ensemble des Ministères et organismes para-publics (offices, notamment) est représenté, généralement, dans une province. Ces Services extérieurs, en nombre moyen d'environ une trentaine, sont chargés de l'exécution de la politique des Administrations centrales et ils servent d'organes consultatifs (techniques) et de transmission des voeux des collectivités locales, surtout lors des préparations des plans de développement économique et social. Une grande partie de ces services (habitat, éducation nationale...) sont maîtres d'oeuvre de réalisations diverses au niveau d'une ville.

Depuis le transfert des prérogatives en matière d'urbanisme et de l'aménagement du territoire, les Délégations Provinciales de l'Habitat interviennent, essentiellement, dans la promotion immobilière et dans les programmes de restructuration de l'habitat insalubre.

Un des principaux agents urbains d'une ville est, également, la Commune (régie en municipalité ou en centre autonome). Cette dernière, tout en étant un maître d'oeuvre dans le développement urbain, a un droit de regard sur toute opération de réalisation effectuée sur les sols du Périmètre urbain et parfois au-delà.

Si certaines tâches telles que la réalisation et l'entretien de la voirie, de l'assainissement ou de l'éclairage public, sont considérées traditionnellement comme revenant de droit à la commune urbaine, l'essentiel des initiatives en matière d'aménagement et de réglementation de l'espace urbain dépendait des Autorités Locales (Pachas dans les municipalités, par exemple). Ce n'est qu'avec les 2 dahirs de 1976 relatifs à l'organisation communale et à celle financière des Collectivités Locales, formant la "Charte communale" qu'apparaissent les véritables fonctions urbaines d'une Commune. Parmi les prérogatives nouvellement attribuées au "Conseil communal" en matière de la planification économique et spatiale, on note :

- la définition des orientations et des objectifs de développement économique et social en amont de ceux à retenir par le Plan National, d'où la possibilité de proposer à l'Administration des actions à entreprendre pour promouvoir le développement de la commune;
- l'exécution de certaines délibérations, après l'approbation par l'Autorité administrative supérieure : Budget communal, emprunts, règlements généraux de voirie et de construction, fixation de certaines taxes perçues au profit de la commune;
- la possibilité de participer financièrement aux entreprises d'économie mixte d'intérêt communal ou intercommunal (création de Syndicat intercommunal par exemple).

De même que le Conseil communal peut examiner, voire participer à l'élaboration des documents d'urbanisme, il peut constituer un patrimoine immobilier et gérer, conjointement avec le Service des Eaux et Forêts, l'espace forestier de la commune.

De ce fait, la commune assume une responsabilité de premier ordre dans la vie socio-économique et dans la qualité du cadre de vie de ses habitants, et de là, les nouvelles attributions de la Charte communale de 1976 ont mis en évidence la dimension et la complexité des problèmes urbains actuels et potentiels.

Le schéma, ci-joint, relatif au fonctionnement de l'administration locale illustre les interrelations existantes entre les diverses institutions publiques implantées dans une province.

3. ETABLISSEMENTS AUTONOMES DE PROMOTION IMMOBILIERE

On distingue, essentiellement, 5 institutions, dont 2 placées sous la tutelle du Ministère de l'Habitat (ERAC et ANHI), certaines (2) sont des filiales de la Caisse de Dépôts et de Gestion (CGI et SOPHAL), et la SICOPAR, filiale du Crédit Immobilier et Hôtelier.

3.1. Les ERAC

Créés en 1974 par Dahir, les Etablissements Régionaux d'Aménagement et de Construction (ERAC) sont des organismes publics à caractère commercial, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ils sont placés sous la tutelle du Ministère de l'Habitat.

Ils ont pour mission de construire des logements (en général, pour le propre compte) et de viabiliser des terrains (pour le compte du Ministère de l'Habitat ou des collectivités locales), leurs clients étant les ménages aux revenus moyens à faibles.

Répartis dans les 7 Régions Economiques du Maroc, chaque ERAC dispose, en général, d'une cinquantaine de personnes pour étudier les projets, lancer la commercialisation, piloter les travaux dans les chantiers et gérer, en liaison avec le CIH ou la BCP, les dossiers d'emprunts des futurs acquéreurs. Les ERAC réalisent en moyenne 2.000 à 2.500 unités par an dont environ 50 pour cent en logements.

3.2. ANHI

Face au fléau et à la complexité du phénomène de l'habitat insalubre au Maroc (bidonvilles et habitat non réglementaire, surtout), le Plan de Développement Economique et Social de 1981 à 1985 a prévu la création de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI) que la Loi des Finances de 1984 adopta. Etablissement public à autonomie financière (Société d'Etat) et placé sous la tutelle du Ministère de l'Habitat, l'ANHI est devenue opérationnelle en 1985 et se consacre essentiellement, pour sa première phase d'activité, à la viabilisation des tissus bidonvillois sous forme de maître d'ouvrage délégué, surtout pour le compte de l'Etat et des Collectivités Locales. Se composant d'une dizaine de différentes disciplines, l'ANHI oeuvre actuellement sur 16 opérations dont 7 sont en chantier et le reste en projet ou en phase d'étude d'exécution. A l'exception des opérations de Dersa-Samsa de Tétouan (en projet) et du lotissement de la "ferme expérimentale" de Fès (en phase d'étude), les opérations de l'ANHI sont de petites à moyennes tailles (650 à 1.750 lots).

3.3. CGI

La Compagnie Générale Immobilière (CGI) est un organisme de promotion immobilière, créé en 1976 par la Caisse des Dépôts et de Gestion (CDG) pour "contribuer dans le cadre de la politique et des orientations arrêtées par les Pouvoirs Publics de résorber le déficit en logement du Maroc". Son objectif est d'encourager l'accession à la propriété des classes à revenu modeste, notamment pour des logements de type HBM en copropriété.

Les programmes immobiliers de la CGI sont généralement de grandes dimensions (300 à 400 logements, en moyenne). Ils se créent environ 1.000 à 1.800 logements par an.

3.4. SICOPAR

La Société Immobilière de Construction et de Participation (SICOPAR) a été créée en 1973, mais elle n'est devenue opérationnelle qu'en 1977. Elle intervient comme promoteur en acquérant des terrains et en les équipant pour la construction des logements et leur vente suivant la formule "clés en main" avec, comme pour la CGI, assistance pour l'obtention du crédit-logement. Elle intervient aussi comme entreprise de construction pour la réalisation de logements (mais, aussi de bâtiments administratifs) tant pour le secteur public que le secteur privé en intégrant des procédés industriels nouveaux (construction en panneaux de béton armé, par exemple).

Participant au capital du SICOPAR (37.000.000 DH en 1980) en particulier le Consortium Morocco-Koweïtien de Développement, le Koweït Real Estate Investment, la Société Arabe d'Investissement, le Ministère Marocain des Habous et le Crédit Immobilier et Hôtelier.

Elle disposait en 1980 de 2 usines employant 800 personnes dont 40 cadres; les activités de la SICOPAR sont en forte baisse depuis 1983.

3.5. SOPHAL

Présidée par la Caisse de Dépôt et de Gestion et dotée d'un capital de 80 millions de Dirhams (en 1980) souscrit et libéré par le Trésor, la Société Nationale de Promotion de l'habitat locatif réalise des logements sociaux destinés à la location à travers le territoire national en portant un intérêt tout particulier aux provinces éloignées ou nouvellement créées. Ses réalisations (en moyenne 150 à 200 logements par an) sont en priorité destinées aux fonctionnaires de l'Etat. La gestion des immeubles réalisés par la SOPHAL (récupération des loyers, entretien et réparation) est confiée à la Compagnie Immobilière et Foncière Marocaine (CIFM) faisant partie du Groupe de la CDG et comptant déjà un parc d'environ 75.000 logements dans la plupart des villes du Maroc.

4. INSTITUTIONS FINANCIERES DE PROMOTION IMMOBILIERE

Sans compter la CDS, grand intervenant financier dans les domaines du tourisme et de l'immobilier à travers ses différentes filiales de promotion (CGI, SOPHAL...), on distingue au Maroc, principalement, 2 organismes chargés du financement de l'habitat tant des programmes du secteur public que du secteur privé.

4.1. CIH

Héritant de vieilles institutions de financement du foncier et de l'habitant de 1920, le CIH s'est totalement réformé par le Dahir de 1962 qui l'institua et orienta ses activités dans le financement de la construction de logements et d'hôtels. C'est le Dahir du 17 décembre 1968 relatif au crédit foncier, au crédit à la construction et au crédit à l'hôtellerie qui régit, principalement, le CIH aujourd'hui.

De par ses statuts, le CIH est une Société anonyme de droit privé. Son capital est, actuellement de 210 millions de DH et ses principaux actionnaires sont la Caisse de Dépôt et de Gestion et la Banque du Maroc.

L'ensemble des conditions d'octroi des différents prêts au logement consentis par le CIH sont fixées par l'Arrêté ministériel du 17 décembre 1968 pris en application du Décret Royal du même jour et complétées ou modifiées par d'autres Arrêtés Ministériels qui ont suivi ces dernières années.

Dans le secteur de l'immobilier, l'intervention du CIH se fait selon trois grandes catégories :

- Octroi de crédits à la promotion immobilière pour la construction des programmes destinés à la vente en co-propriété ou à la location (supérieur à R+2) ou enfin à l'équipement du terrain. Là, il est à préciser le rôle important que joue le CIH dans le mécanisme de préfinancement sur lequel repose l'ERAC.
- Octroi des crédits relevant de la branche du "régime général", à savoir :
 - Prêts à la construction de logements individuels
 - Prêts à l'acquisition de logements individuels
 - Prêts à caractère locatif (R+1 ou R+2).
- Octroi des prêts à l'habitat économique ou à bon marché (financés dans le cadre de la 5^e ligne de la Banque Mondiale).

4.2. BCP

Établi en 1961 par le GDM, la BCP est devenue la plus grande banque commerciale au Maroc. Elle a 3,400 employés et 170 agences en plus de son bureau central à Casablanca. La BCP fournit tout les services financiers, il y a des succursales à l'étranger pour recevoir les dépôts de l'épargne des travailleurs marocains à l'étranger pour leurs assister avec les remises. A titre de compensation, la BCP traite avec priorité les clients à l'étranger lorsqu'ils demandent les prêts et les crédits (surtout les hypothèques).

La provision des crédits avec les hypothèques sont à peu près 30 pour cent de sa portefeuille des prêts. Les autres crédits ayant rapport au développement urbain sont la pré-finance de la construction et la finance des matériaux de construction. Plus importants sont les prêts aux petites et moyennes entreprises (dans tout les secteurs) qui n'auraient pas d'accès au crédit par les autres banques commerciales.

ANNEXE 3 : STANDARDS ET NORMES URBANISTIQUES

A l'heure actuelle, on ne peut pas parler de l'utilisation systématique de normes officielles dans le développement urbain au Maroc, car d'une part, ces normes n'existent pas de façon intégrée et généralisée à toutes les composantes ou tous les usages du sol urbain, mais elles sont éparses et sectorielles (habitat économique, établissements scolaires, voirie minimale...).

D'autre part, les textes juridiques, assez variés pourtant en matière d'urbanisme, ne les définissent pas explicitement, mais déterminent, seulement, le contexte normatif de certaines utilisations des sols urbains (zonage d'habitat, utilisation des sols dans les lotissements d'habitat surtout économique, normes de construction...).

Enfin, au-delà de ces servitudes imposées par les textes juridiques, il y a, dans la pratique, le respect de ces textes (même incomplets) selon les impératifs socio-économiques du moment, les rôles joués par les concepteurs des documents d'urbanisme opposables aux tiers et ceux des décideurs dans le contrôle et la maîtrise du développement urbain (notamment dans l'octroi des permis de lotir et de construire).

Aussi, pour aborder la question de normes urbanistiques, on utilise les notions de normes de fait, celles existantes sur le sol urbain des villes actuelles, et les normes théoriques. Le passage des unes aux autres est, généralement, un principe dans la planification urbaine, une tendance vers une amélioration des services urbains à long terme, mais un principe qui néglige assez souvent les aspects fonciers du point de vue financier. Cette approche est faite à partir d'une brève synthèse de documents de Schémas-Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) établis ou qui sont en cours pour une vingtaine de villes marocaines.

1. OCCUPATION GENERALE DES SOLS URBAINS

Généralement, chaque composante de l'utilisation des sols, étudiée dans les derniers SDAU établis, est ramenée au m² par habitant, ratio important pour l'appréciation des déficits et des besoins en terrains à urbaniser. En plus de ce ratio, sont aussi utilisés les critères de densités de population (brutes ou semi-nettes) et de logement. Les grandes composantes, avec quelques caractéristiques correspondantes sont les suivantes:

1.1. Zones d'habitat (semi-nettes)

c'est-à-dire comprenant les parcelles d'habitation selon le type (habitat traditionnel, habitat économique, villes, immeubles, bidonvilles...) et les emprises au sol de la voirie de desserte et des espaces libres annexes.

Il n'existe pas de normes officielles de densités de logement, ni de volume selon le type d'habitat, mais, en moyenne, on retrouve souvent les fourchettes suivantes :

- Habitat marocain traditionnel avec 100 à 140 logements à l'hectare (log/ha), représentant, selon l'ancienneté de la ville et sa taille, entre 10 à 30 % du parc logement. La taille de la parcelle bâtie est, en moyenne, de 120 m². Ce type d'habitat est rarement programmé dans les besoins futurs.
- Habitat économique (autrement dit HBM) avec des densités de 70 à 100 log/ha représentant entre 50 et 80 % de parc logement. La taille de la parcelle bâtie varie de 60 à 100 m², comportant en moyenne 1,7 logement : C'est le type d'habitat qui devient prédominant quant à la définition des besoins futurs, allant

parfois jusqu'à 90 ou 95 % du total, vu les conditions financières (basses à moyennes) de la population.

- Villas, de standing plus élevé, ont des densités variant entre 30 et 60 logements à l'hectare et ne représentant que 5 à 15 % du parc. La taille de la parcelle est en moyenne de 300 à 400 m².
- Immeubles, peu appréciés en dehors des grandes villes marocaines, ont une densité moyenne de 100 à 150 logements à l'hectare et représentent moins de 5 % du parc logement. La taille de la parcelle est de 200 à 400 m².
- Bidonvilles et autre habitat insalubre ont des densités voisines de 70 logements à l'hectare et représentent un pourcentage variant entre 10 et 25 % du parc logement. La taille de la parcelle est de 50 à 80 m².

Pour l'ensemble des zones d'habitat (semi-nettes), le ratio peut varier entre 20 et 25 m² par habitant et les densités semi-nettes correspondantes sont 500 à 400 habitants à l'hectare et 75 à 60 log/ha. La voirie de desserte et les espaces annexes occupent 30 à 50 % des zones d'habitat semi-nette. La largeur des rues de desserte (voies carrossables) varie entre 8 et 12 m, voire 15 m parfois.

1.2. Equipements collectifs

comprenant les établissements scolaires et universitaires, les équipements de santé, les services administratifs et commerciaux, les espaces verts aménagés, etc...

Une grande partie de ces équipements a, au niveau de chaque Ministère concerné, des normes officielles des besoins en terrain pour leur construction. Les études du SDAU révèlent constamment des déficits en la matière (équipements scolaires, de santé et socio-culturelles) et projettent à long terme (20 ans) leur résorption. Aussi, le ratio m²/hab de la situation étudiée (norme de fait) varie de 10 à 14; il est projeté entre 18 et 22 m² par habitant (selon, généralement, des normes officielles).

Le tableau ci-joint, tiré du SDAU de Khouribga-Oued Zem, donne un exemple d'utilisation des normes (synthèse entre normes officielles et normes de fait) des équipements collectifs selon les secteurs d'habitat et par tranche de population à desservir.

1.3. Voiries principales et secondaires

concernant les grandes voies urbaines carrossables en dehors de celles de desserte des zones d'habitat. Ce type de voirie ne dispose pas, en milieu urbain, de normes officielles; celles de fait résultent, généralement, de la conception donnée au Plan d'Aménagement de la ville ou de coup-partis spontanés en fonction des zones d'habitat à connecter dans le cadre général de la ville. Les largeurs varient, en moyenne, entre 15 et 30 m, mais peuvent atteindre dans certaines cas (entrées principales des villes ou axes commerciaux du centre-ville, par exemple) jusqu'à 50 m. Ramené au m² par habitant, le ratio de la voirie principale et secondaire peut varier entre 4 m² et 6 m² par habitant.

1.4. Autres utilisations

très variables selon la ville étudiée et concernent, par exemple, les emprises des zones industrielles, les zones vertes non aménagées, les terrains militaires, la voie ferrée etc... Sur les SDAU consultés, le ratio de ces usages peut varier de 13 à 17 m² par habitant.

Récapitulatif des normes d'équipement

No. d'hab.desservis	Sous Quartier		Quartier		Arrondis.		Echelle Ville ou Province ramenée en m ² /hab.	TOTAL m ² /habitant
	5 000	m ² /hab.	15 000	m ² /hab.	45 000	m ² /hab.		
<u>1 ENSEIGNEMENT</u>	<u>Sup. terrain m²</u>		<u>Sup. terrain m²</u>		<u>Sup. terrain m²</u>			
Primaire :								
- 1 école (25 classes 100 élèves)	10 000	2	-	-	-	-	-	} 6
Secondaire :								
- 1 établissement (55 classes 2200 élèves)	-	-	60 000	4	-	-	-	
<u>2 SANTE</u>								
Centre de Santé	-	-	4 000	0,3	-	-	-	} 1,32
Polyclinique (bâtiment 700 m ²)	-	-	-	-	6 000	0,13	-	
Maternité (bâtiment 500 m ²)	-	-	-	-	4 000	0,09	-	
Hôpital de zone ou Province	-	-	-	-	-	-	0,8	
<u>3 SPORT ET CULTURE</u>								
Complexe sportif	-	-	-	-	-	-	0,5	} 1,24
Terrain de sport	-	-	10 000	0,67	-	-	-	
Complexe socio-culturel	-	-	1 000	0,07	-	-	-	

Récapitulatif des normes d'équipement (cont.)

No. d'hab.desservis	Sous Quartier	m ² /hab.	Quartier	m ² /hab.	Arrondis.	m ² /hab.	Echelle Ville ou Province ramenée en m ² /hab.	TOTAL m ² /habitant
	5 000		15 000		45 000			
	Sup. terrain m ²		Sup.ter- rain m ²		Sup. ter- rain m ²			
<u>4 CULTES & CIMETIERES</u>								
Mosquée	-	-	1 000	0,07	-	-	-	} 1,17
Cimetière	-	-	-	-	-	-	1,1	
<u>5 ESPACES VERTS</u>								
Square de voisinage	5 000	1	-	-	-	-	-	} 10
Parc de quartier	-	-	60 000	4	-	-	-	
Parc central	-	-	-	-	225 000	5	-	
<u>6 ADMINISTRATION</u>								
Urbaine	-	-	-	-	10 000	0,67	-	} 1,37
Régionale	-	-	-	-	-	-	0,7	
<u>7 POSTES & TELEC.</u>								
Poste central et central téléph.	-	-	-	-	-	-	0,2	} 0,21
Annexe poste	-	-	-	-	450	0,01	-	
<u>8 MARCHES ET SOUKS</u>								
	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5
TOTAUX	15 000	3,0	136 000	9,11	245 450	5,9	4,8	22,81

1.5. Récapitulatif d'utilisation de sols

L'état récapitulatif des ratios normatifs (à majorité de fait) par grandes composantes de l'espace urbain est la suivante :

- Zones d'habitat (semi-nettes) : 20 à 25 m²/hab. soit des densités de 500 à 400 habitants à l'hectare (semi-net).
- Equipements collectifs : 10 à 14 m²/ha (situation actuelle) 18 à 22 m²/ha (situation projetée)
- Voirie principale et secondaire : 4 à 6 m²/ha
- Autres utilisations : 13 à 17 m²/ha
- Soit un total moyen de : 51 à 66 m²/hab.

Les densités brutes correspondantes (sans tenir compte d'une limite spatiale déterminée, comme le périmètre urbain, par exemple) sont de 196 à 152 hab/ha.

2. CAS DES PLANS DE LOTISSEMENT D'HABITATION

Les lotissements d'habitation sont régis par des textes juridiques et notamment le Dahir de 1953; toute demande de lotir est soumise à autorisation par les collectivités locales.

Les lotissements réalisés jusqu'à ce jour ont été souvent critiqués quant aux "normes" utilisées dans la conception de leur plan-masse : face aux besoins correspondants au nombre de lots d'habitation, on trouve, notamment, des voiries de desserte souvent larges (la part privatisée est faible), l'absence des équipements collectifs d'accompagnement et la taille de la parcelle ne correspond pas toujours à la demande, surtout pour les ménages à revenus bas.

Par rapport à la surface totale de lotissement, la part des lots privatisés varie en 35 et 55 %, soit, en moyenne 40 %. L'augmentation de la moyenne à plus de 50 % ferait baisser la charge foncière de manière assez significative. Pourtant les textes ne s'opposent pas à une amélioration du rendement dans les lotissements d'habitation.

Dans le Dahir du 20 décembre 1953 relatif aux lotissements (modifié par les Dahirs de 1953 et de 1975), il est prévu dans l'Article 10 que l'Administration peut imposer des servitudes dans l'intérêt de la Sécurité publique, de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique, mais sans imposer des proportions sauf en ce qui concerne l'ouverture de droit à indemnité (au-delà de 25 à 50 % selon la surface moyenne des lots).

Quant au Décret du 25 décembre 1964 définissant les zones d'habitat économique, il ne mentionne, pour les lotissements proprement dits, que les chiffres suivants :

- Immeubles à un niveau avec patio
 - Surface minimum des lots : 60 m²
 - Voies carrossables : 8 m d'emprise minimum
 - Voies de desserte : 3 m minimum sur 40 m au maximum

- Immeubles à 2 niveaux avec patio
 - Surface minimum des lots : 60 à 150 m² (suivant implantation du patio)
 - Voies carrossables : 8 m d'emprise minimum
 - Voies de desserte : 5 m minimum sur 50 m au maximum
- Individuel en bande à 2 niveaux sans patio
 - Surface minimum des lots : 45 à 50 m² (suivant la disposition)
- Immeubles de plus de 2 niveaux : distances entre les bâtiments fixées par les rapports entre les volumes bâtis (Articles 38 à 52).

Par ailleurs, le Dahir du 20 septembre 1950 modifié et complété par la suite, prévoit dans l'Article 8 que :

"Ne peuvent être approuvés que les projets prévoyant les travaux d'équipement suivants:

- 1° La construction des voies de desserte intérieure et, le cas échéant, de celles qui seraient nécessaires pour relier le lotissement ou le groupe d'habitations au réseau général aménagé ;
- 2° La distribution d'eau, l'évacuation des eaux et matières usées, ainsi que le raccordement de ces installations au réseau principal le plus proche, se celui-ci est situé à moins d'un kilomètre ;
- 3° L'aménagement des espaces libres (nivellement, drainage, plantation).

Les projets ne prévoyant pas tout ou partie des travaux ci-dessus énumérés peuvent toutefois être autorisés sur avis conforme du médecin directeur du bureau municipal d'hygiène ou du médecin-chef de la région, lorsque ces travaux ne peuvent être réalisés ou dans le cas de lotissements dont tous les lots ont une superficie égale ou supérieure à 2.500 mètres carrés."

De son côté, le Décret du 26 décembre 1964 définissant les zones d'habitat économique et approuvant le règlement général de construction applicable à ces zones prévoit dans son titre VI "Dispositions particulières", à l'ARTICLE 55 :

"- Dispositions intéressant les logements à rez-de-chaussée à validité limitée -

"Un logement à rez-de-chaussée, doté d'un équipement réduit, pourra être réalisé avec des matériaux légers ininflammables.

"Les lots pourront avoir une surface minimum de 40 mètres carrés et être construits entre trois et quatre mitoyens.

"Le logement sera doté d'un W.C. et d'un point d'eau extérieur."

Enfin, en ce qui concerne les coûts de viabilisation dans un lotissement d'habitation, les prix au m² pratiqués les 5 dernières années varient, en moyenne, de 150 DH (1982) à 250 DH (1985). La construction d'un logement économique (dominant actuellement) revient, en moyenne, entre 900 et 1.000 DH le m².

Documents de référence :

- Dahir du 30 septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements (modifié et complété en 1953 et 1979)
- Décret du 26 décembre 1964 définissant les zones d'habitat économique et approuvant le règlement général de construction applicable à ces zones.
- Ministère de l'Intérieur, Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture : les différentes études de SDAU et notamment celles de Beni-Mellal (1980), de Safi (1983), d'Oujda (1983) et de Khouribga-Oued Zem (en cours).

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE DU FONCIER ET DE L'URBANISME

- **ACTE ADOULAIRE :**
est un document, généralement manuscrit, établi par 2 "Adoul" (notaires traditionnels) affirmant la validité ou la preuve d'une situation juridique : selon l'objet de l'acte, il est écrit sur la base (ou non) de témoignage de 12 personnes. Il est homologué, ensuite par le Caïd (agent judiciaire).
- **ACTE SOUS SEING PRIVE :**
Acte écrit, généralement instrumentaire, plus rarement nécessaire à l'existence de la situation juridique, rédigé par un particulier et comportant la signature manuscrite des parties. Il est, généralement, "enregistré".
(Dahir relatif aux Obligations et Contrats de 1966).
- **ALIENATION :**
Transmission du droit de propriété ou constitution d'un droit réel qui le démembre (aliénation partielle).
- **ALIGNEMENT (Arrêté d') :**
Décision communale exécutoire à portée générale fixant les limites des voies publiques à créer modifiant leur tracé ou les supprimant.
(Dahir de 1951 relatif à l'urbanisme).
- **ANTICHRESE :**
Contrat offrant un droit réel et permettant au créancier de prendre possession d'un immeuble immatriculé et d'en imputer annuellement les fruits et les revenus d'abord, sur les intérêts, ensuite sur le capital de sa créance, jusqu'au règlement de cette dernière.
(Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés).
- **ASSOCIATIONS SYNDICALES :**
Terme générique désignant plusieurs sortes de groupements de propriétaires fonciers réunis en vue de l'exécution des travaux destinés au profit commun de leurs fonds.
(Dahir du 10 novembre 1917 sur les associations syndicales de propriétaires urbains.
(Dahir du 31 mai 1938 sur les associations syndicales de propriétaires de lotissements).
- **BIENS INALIENABLES, IMPRESCRIPTIBLES :**
Biens immobiliers ne pouvant être cédés (vente, don...) à des tiers ou acquis par une possession non interrompue (Domaine public, Habous, Biens de famille...).

- **BORNAGE :**
Délimitation de deux fonds de terre contigus. L'opération consiste à marquer matériellement (par des bornes de pierre) les limites d'un terrain de façon officielle et permanente après la signature du procès-verbal de bornage par les parties concernées et le géometre (Art. 2 et suite de l'Arrêté viziriel du 3 juin 1915).
- **CADASTRE NATIONAL :**
Représentation cartographique et descriptive d'un territoire national sur une br-e communale et selon sa division en parcelles de propriété.
(Dahir du 19 juillet 1962, remplacé par le dahir du 31 mai 1973, complété par le décret du 4 juin 1973 relatif à la constitution du cadastre national).
- **CERTIFICAT D'URBANISME :**
Certificat délivré par l'Administration à la demande du propriétaire d'un terrain. Il précise si ledit terrain peut être affecté ou non à la construction ou s'il peut être utilisé ou non pour la réalisation d'une opération déterminée.
(Document non réglementé).
- **CESSIBILITE (Arrêté de) :**
Décision administrative, prise généralement sous forme d'arrêté (provincial ou communal), individualisant les propriétés faisant l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique avec mention des noms des propriétaires.
(Dahir du 30 juillet 1953 relatif à l'urbanisme.
(Dahir du 6 mai 1982 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire).
- **"CHEFAA" (Droit de) :**
C'est le droit pour un copropriétaire indivis d'immeuble "Melk" (ou similaire) d'acquérir la quote-part mise en vente par un ayant-droit (copropriétaire ou tiers), contre le remboursement du prix et charges de vente (Droit similaire à celui de préemption institué pour les immeubles imatriculés).
- **"CHRAA" :**
loi coramique
(Dahir du 7 février 1966 sur l'organisation des tribunaux du chràa de l'Empire Chérifien.
(Dahir du 16 décembre 1957 portant réorganisation de la procédure devant les juridictions de cadis).
- **DAHIR :**
Texte de loi portant le sceau du Roi du Maroc. Dans les zones Nord du Maroc, occupées jadis par l'Espagne, le dahir était dit Khalifien.
- **DENSITE DE CONSTRUCTION :**
Rapport entre la surface de plancher d'une construction et la surface du terrain sur laquelle cette construction est ou doit être implantée.

- **"DOHM" (Droit de) :**
Droit de retrait que possèdent les copropriétaires à l'encontre du tiers qui a acquis un immeuble indivis à la suite d'une vente "safqa" (voir ce mot).
- **DROITS COUTUMIERS MUSULMANS :**
Droits réels de jouissance de biens immeubles qui procèdent à l'origine d'un simple fait de location à temps, d'amélioration, de réparation ou de construction. Le plus souvent, ils sont reconnus ou concédés sur des biens habous ou domaniaux tels que "gza", "zina", "guelsa", "houa", etc... Ces droits constituent en fait un démembrement de la propriété des immeubles qu'ils grèvent. Le détenteur d'un droit coutumier peut requérir l'immatriculation (Art. 10 du Dahir du 12 août 1913) et a droit d'obtenir un "titre spécial" en vue notamment de l'inscription des droits réels pouvant grever le droit coutumier, par exemple un usufruit, une hypothèque, etc... (Arrêté viziriel du 2 juin 1915).
(Dahir du 27 février 1914 portant réglementation des droits gza, istidjar, guelsa, clé, zina.
Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés, etc...).
- **DROIT REEL :**
Droit qui porte directement sur une chose. Les droits réels principaux sont le droit de propriété et ses démembrements. Le droit de propriété comporte trois prérogatives : le droit d'user de la chose, le droit d'en percevoir les fruits, le droit d'en disposer. Certains droits réels ne confèrent à leur titulaire qu'une partie de ces attributions : on les qualifie de démembrements du droit de propriété (exemples : servitude, usufruit). Par opposition aux droits réels principaux, il existe des droits réels accessoires, ils sont liés à l'existence d'une créance dont ils garantissent le recouvrement (exemple : Hypothèque).
- **EMPHYTEOSE :**
Bail de longue durée, pouvant atteindre 99 ans, portant sur un immeuble et conférant au preneur un droit réel.
- **EMPLACEMENTS RESERVES :**
Ce sont des terrains qui, dans un document d'urbanisme réglementaire ou dans un lotissement, sont destinés à recevoir un équipement public. Ils sont donc inconstructibles par un particulier et doivent être achetés par la personne publique responsable de la réalisation de l'équipement.
(Dahir du 30 juillet 1952 relatif à l'Urbanisme).
- **EMPRISE AU SOL :**
Rapport entre la surface au sol d'une construction et la surface totale du terrain sur lequel cette construction est ou doit être implantée.
- **EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE :**
Procédure au terme de laquelle un propriétaire est contraint de céder son bien lorsque l'utilité publique l'exige (par exemple, pour créer une voie de circulation). L'expropriation donne lieu à une indemnisation.
(Dahir du 6 mai 1982 relatif à l'expropriation).

- **"GUELSA" (Droit de) :**

Droit coutumier musulman affectant les immeubles bâtis, biens habous ou domaniaux mais non les biens Melk (locaux commerciaux, bains maures...); procédant d'une location, la "Guelsa" consiste en un droit d'usage et de jouissance perpétuel des immeubles bâtis moyennant le paiement d'une redevance au propriétaire. Il est librement cessible et peut éventuellement être grevé lui-même d'un droit de "zina".

(Dahirs du 27 février 1914 et du 2 juin 1915).

- **"GZA" (Droit de) :**

Similaire au droit de "Guelsa", il n'affecte que les terrains nus (généralement des biens des Habous) avec la faculté de bâtir ou de planter. Ce droit doit être inscrit sur les livres fonciers s'il fait l'objet d'une procédure d'immatriculation.

(Dahirs du 27 février 1914 et du 2 juin 1915).

- **HYPOTHEQUE :**

Droit réel accessoire grevant un immeuble et constitué au profit d'un créancier en garantie du paiement de la dette. L'hypothèque n'entraîne pas dessaisissement du propriétaire.

L'hypothèque autorise le créancier non payé à l'échéance à faire saisir et vendre l'immeuble en quelque main qu'il se trouve (droit de suite) et à se payer sur le prix de l'immeuble avant les autres créanciers (droit de préférence).

Les droits immobiliers susceptibles d'hypothèque sont les fonds de terre bâtis ou non, avec leurs accessoires réputés immeubles, l'usufruit et le droit de superficies des mêmes biens, l'emphytéose pendant sa durée et les droits coutumiers musulmans (gza, zina, houa, etc...).

L'hypothèque, étant un droit réel immobilier, doit, pour sa validité entre les parties et son opposabilité aux tiers, être inscrite sur le titre foncier de l'immeuble hypothéqué.

(Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés.

Dahir du 17 décembre 1968 relatif au crédit foncier, ou crédit à la construction et au crédit à l'hôtellerie.)

- **IMMATRICULATION FONCIERE :**

Opération menée par le conservateur qui consiste à inscrire sur des registres spéciaux, appelés "livres fonciers", ensuite d'une procédure spéciale de purge, chaque immeuble, nettement délimité sur le terrain, sous un nom et un numéro d'ordre particulier avec les déterminations topographiques et juridiques propres à préciser exactement et définitivement les droits de son propriétaire ainsi que tout autre titulaire de droits réels.

(Plusieurs dahirs et autres textes réglementaires, dont celui du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles considéré comme dahir organique).

- **IMMEUBLE :**
Fonds de terre et ce qui y est incorporé, ainsi que les biens mobiliers qui en permettent l'exploitation (immeubles par destination). Sont également immeubles, les droits portant sur les immeubles ci-dessus définis.
- **INDIVISION :**
Situation juridique née de la concurrence de droits de même nature exercés sur un même bien ou sur une même masse de biens par des personnes différentes, sans qu'il y ait division matérielle de leurs parts.
Au Maroc l'indivision est un état de droit et fait l'objet d'une réglementation complète. La fin de l'indivision peut se faire par un partage à l'amiable ou judiciaire.
(Dahir du 1966 relatif aux Obligations et Contrats).
- **"ISTIDJAR" :**
Voir droit de Gza.
- **LOTISSEMENT :**
Division d'un terrain en 2 ou plusieurs lots dont un au moins est d'une superficie inférieure à un hectare et qui, une fois équipés (en voirie, assainissement...), sont vendus ou loués en vue d'y construire des locaux d'habitations, commerciaux ou industriels.
(Dahir du 30 septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements, modifié par le dahir du 21 juillet 1959 et par le dahir du 23 avril 1975).
- **"MELK" :**
En langage courant, un bien "melk" est simplement un bien qui fait l'objet d'une propriété privative; donc un immeuble immatriculé est également un bien "melk".
Pour les juristes, il est surtout utilisé pour désigner les immeubles non immatriculés, c'est-à-dire, régis par des prescriptions et des règles de droit musulman. Le fondement juridique du droit de propriété des immeubles "melk" est le fait de la possession, une possession paisible, publique (garantie par la cohésion du groupe social), à titre de propriétaire, non interrompue, pendant 10 ans. Le "melk" n'est pas forcément propriété individuelle, il peut être propriété familiale et la condition de l'indivision peut se prolonger et peut jouer entre plusieurs générations.
(Dahir du 7 février 1944 sur l'organisation des tribunaux du chràa de l'Empire chérifien).
- **"MENFAA" (Droit de) :**
Droit coutumier musulman distinct du droit de propriété, est le droit d'user et de jouir de la chose, entraînant pour son titulaire l'obligation de verser une redevance annuelle et perpétuelle au profit du sol. Le droit de Menfaa est cessible, contrairement à l'"Intifa", droit d'usage et de jouissance, qui ne l'est pas. En tant que droits réels, s'ils affectent des biens immatriculés, ils doivent être inscrits sur les biens fonciers pour être valables et opposables.
(Dahir du 27 février 1914 portant réglementation des droits Gza, Istidjar, Guelsa, Clé, Zina.
Textes divers sur le régime de l'immatriculation, 1913 et 1915.)

- **MORCELLEMENT :**

Division d'un terrain en deux ou plusieurs lots qui peuvent être vendus -- loués ou cédés en vue d'utilisation (construction ou autre); mais, à la différence du lotissement, le morcellement ne crée pas d'équipements de voirie et de réseaux divers.

(Dahir du 30 septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements).

- **"MOULKIA" :**

Acte adoulaire par lequel deux "adoul" ou, le plus souvent, douze témoins ordinaires, affirment que le titulaire de l'acte a la possession d'un immeuble depuis une certaine époque (ou en a exercé la possession à une période et pendant une durée déterminées). En général, les "moulkia manquent de précisions quant à l'étendue et aux limites des immeubles concernés, la contenance étant indiquée par des mesures locales donnant simplement des ordres de grandeurs.

- **PERMIS D'HABITER (CERTIFICAT DE CONFORMITE) :**

Une fois les travaux achevés, le propriétaire ne peut utiliser la construction que s'il obtient le permis d'habiter ou s'il s'agit d'immeuble à usage autre que d'habitations, un certificat de conformité. Ce permis ou certificat est remis par l'Autorité Communale reconnaissant que les travaux ont bien été exécutés conformément à l'autorisation de construire délivrée (voir Commission de contrôle).

- **PLAN D'AMENAGEMENT (PA) :**

C'est un document d'urbanisme applicable à tout ou partie des territoires des municipalités, des centres Autonomes, des centres délimités et de leurs zones périphériques ou à la totalité d'un Groupement d'Urbanisme. Il est composé d'une partie graphique qui localise la voirie, les équipements collectifs (espaces libres, hôpital, écoles...) et des zones (zones résidentielles, zones d'habitat économique, zone industrielle...) et d'un règlement qui fixe le droit applicable à chacune des zones. Il permet :

- de définir avec clarté et certitude les droits attachés à chaque terrain,
- de mieux organiser l'implantation et la desserte des constructions situées dans le périmètre d'aménagement,
- de préparer les emplacements nécessaires aux équipements futurs.

Elaboré par les services locaux de l'Urbanisme (Ministère de l'Intérieur en concertation avec les Collectivités locales, et les services extérieurs de l'Etat (Equipeement, Agriculture, Habitat...), le PA est soumis à un circuit d'instruction (voire en annexe : organigramme du circuit). Une fois approuvé décret le PA produit des effets qui sont soit illimités dans le temps (zonage et servitudes), soit limités à 20 ans (voiries, espaces verts, terrains de sports) et soit à 10 ans (services publics et installations de la vie sociale).

(Texte de référence : Dahir du 7 Kaada 1371 - 30 juillet 1952 -relatif à l'Urbanisme).

- **PLAN DE ZONAGE :**

Défini dans le Dahir relatif à l'urbanisme, le Plan de Zonage s'assimile au Plan d'Aménagement, mais il est établi à plus grande échelle (1/5000e), donc ne comportant que peu de détails. Approuvé, il n'est valable que 2 ans au maximum.

- **POLITIQUE FONCIERE :**

Ensemble de mesures prises ou prescrites pour assurer la maîtrise pour la collectivité publique des sols nécessaires à la réalisation des équipements et à l'exécution du document d'urbanisme.

- **PREEMPTION (Droit de) :**

Similaire au "Chefaa" du droit coutumier musulman, le droit de préemption est la faculté dont jouit un copropriétaire indivis d'immeuble immatriculé ou un co-titulaire indivis d'un autre droit réel immobilier, de se substituer à tout acquéreur, à titre onéreux, de droit indivis sur cet immeuble, en lui remboursant le montant du prix de vente, celui des loyaux coûts et celui des améliorations.

Autre utilisation : il est le droit dont dispose l'Administration accomplissant une mission de service public, pour acquérir la propriété d'un bien lors de son aliénation par préférence à tout autre acheteur. Il a été fixé par les Dahir du 17 février et 18 novembre 1941 et abrogé définitivement par le Dahir du 15 juin 1946.

(Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés).

- **REGLEMENT D'AMENAGEMENT :**

Pièce écrite d'un Plan d'Aménagement définissant, notamment, les modalités de construction (type, hauteur...) dans le périmètre couvert par le Plan.

- **REGLEMENT DE VOIRIE :**

Document pris sous forme d'Arrêté communal régissant la construction d'une manière plus détaillée qu'un Règlement d'aménagement.

- **REQUISITION D'IMMATRICULATION :**

Acte (sous forme de demande) engageant la procédure d'immatriculation d'un bien immobilier, remis à la conservation foncière contre récépissé. Il doit contenir un certain nombre de renseignements dont notamment l'identité complète du requérant avec état civil et sa nationalité, la description de l'immeuble avec ses tenants et aboutissements, l'affirmation de la possession, les droits réels existants sur l'immeuble...

- **"SAFQA" :**

Portant sur un immeuble, sur une fraction d'immeuble et même sur des locations immobilières, la "Safqa" est la vente globale à un tiers par un co-proprétaire de ce qui appartient indivisement à des co-proprétaires acquéreurs en vertu d'un même titre.

- **SCHEMA-DIRECTEUR D'AMENAGEMENT URBAIN (SDAU) :**

Document de planification urbaine élaboré par la Direction de l'Urbanisme en concertation avec les Elus, les Autorités locales et les autres services extérieurs des ministères. Il définit, pour une agglomération ou un Groupement urbain, les grandes options d'aménagement à promouvoir pour répondre aux besoins à moyen et long termes de la croissance urbaine. Ces options sont présentées après l'établissement d'un diagnostic de l'aire étudiée. La définition des grands équipements d'infrastructures, de la hiérarchie des centres de services à renforcer ou à créer, de la vocation des sols, des zones à urbaniser en priorité est l'objet essentiel d'un SDAU. Son opérationnalité immédiate se concrétise par l'élaboration d'un programme à court terme avec les investissements à réaliser qui peut et doit être mis en oeuvre compte tenu des priorités reconnues et des moyens effectifs des différents intervenants de l'Aménagement urbain.

Le SDAU sert, en principe, de base aux décisions de l'Administration (élaboration des Plans d'Aménagement, réalisation des équipements...) mais il n'est pas opposable aux tiers.

- **SERVITUDE :**

Obligations s'imposant à des propriétaires d'immeubles privés dans un but d'intérêt général et au profit du domaine public (servitude d'alignement, servitude de portique...) ou charge imposée à un immeuble bâti ou non bâti, au profit d'un autre immeuble appartenant à un propriétaire distinct (servitude de visibilité, servitude de passage en cas d'enclave...).

(Dahir du 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme).

- **SUPERFICIE (Droit de) :**

Droit réel de propriété sur les bâtiments, ouvrages ou plantations reposant sur le terrain d'autrui. Si ce dernier est immatriculé, ce droit est également soumis aux règles des livres fonciers.

(Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés).

- **TITRE FONCIER :**

Acte écrit et graphique établi par la Conservation Foncière suite à la réquisition d'immatriculation; il comporte les renseignements suivants :

- la description détaillée de l'immeuble
- l'indication des parts en cas d'indivision
- les droits réels existants sur l'immeuble
- le numéro d'ordre et un nom particulier
- le plan de l'immeuble

(Dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles).

- **TERRAIN CONSTRUCTIBLE :**

Terrain ne se trouvant pas frapper d'une servitude particulière interdisant la construction.

- **TERRAIN VIABILISE :**

Terrain desservi par une voie d'accès et par des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement.

- **USUFRUIT :**

Droit réel de jouissance sur un immeuble immatriculé, démembrement du droit de propriété, qui confère à son titulaire le droit d'utiliser l'immeuble et d'en percevoir les fruits mais non celui d'en disposer, lequel appartient au nu-propriétaire; ce droit s'éteint nécessairement à la mort de l'usufruitier.

Il peut concerner la propriété immobilière, l'emphytéose (pour le temps de sa durée), la superficie, l'antichrèse, les droits coutumiers musulmans, voire même les hypothèques.

(Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés).

- **VALEUR IMMOBILIERE TOTALE (VIT) :**

C'est le prix du terrain nu, de l'équipement et de la construction auquel s'ajoutent tous les frais d'acquisition et les primes d'assurances.

- **VALEUR VENALE D'UN LOCAL :**

Elle se calcule en général d'après :

-- le prix du terrain (abattement à effectuer en raison du fait qu'étant bâti, sa valeur ne peut être aussi grande qu'un terrain à bâtir).

-- et celui de la construction (diminué par l'application d'un coût théorique actuel de la construction, d'un coefficient de vétusté).

Le calcul est de valeur purement indicative et il est possible en cas de vente récente de tenir compte "du prix d'achat" ou encore de se référer à des valeurs de comparaison (ventes récentes d'immeubles voisins).

- **VENTE A REMERE :**

Vente par laquelle l'acheteur s'oblige à restituer la chose vendue contre remboursement du prix. Elle ne peut être stipulée pour un terme excédant trois ans. Si le vendeur exerce son droit de rachat, la chose vendue est sensée n'avoir jamais cessé de lui appartenir.

- **"ZINA" (Droit de) :**

Le droit de "Zina" porte sur des terrains appartenant aux Habbous, au domaine privé de l'Etat, d'une municipalité ou d'origine privé (Melk). Il est assimilé au droit de superficie (droit réel) et représente le domaine utile (menfâa) par opposition au domaine éminent ("Asl") lequel reste au nom du propriétaire.

La "Zina" consiste dans le droit pour un occupant (locataire initial) qui a édifié une maison ou autre construction sur le fonds, d'avoir la jouissance perpétuelle de ce terrain moyennant une redevance et la propriété totale des superficies.

(Dahir du 7 février 1944 sur l'organisation des tribunaux du chrâa Dahir du 27 février 1914 portant réglementation des droits de Gza, Istidjar, Guelsa, Clé, Zina).

- **ZONE D'HABITAT :**
Zone affectée en majeure partie aux habitations et aux installations d'équipements collectifs de proximité qui en sont le complément indispensable. Selon le type d'habitat (habitat économique, villas ou immeubles), les documents d'urbanisme grèvent ces zones de servitudes selon :
 - la surface minimum du lot où sera édiflée la construction
 - la densité de construction
 - la hauteur de construction (à rez-de-chaussé, à deux niveaux...)
 - la continuité ou la discontinuité des constructions entre elles
 - le mixage des types d'habitat...

- **ZONE D'HABITAT DISPERSÉ :**
Zone où la surface minimum des lots constructibles est fixée par le règlement d'Aménagement pouvant recevoir les bâtiments d'exploitations et les logements qui s'y rattachent.

- **ZONE NON AEDIFICANDI :**
Zone où aucune construction ne doit être édiflée.

- **ZONE NON ALTIUS TOLLENDI :**
Zone dans laquelle aucune construction ne doit s'élever au-dessus d'une hauteur donnée.

- **ZONE PERIPHERIQUE :**
Ensemble des terrains situés en dehors des périmètres urbains sur un rayon de 10km pour les villes érigées en Municipalité et de 5km au maximum pour les centres Autonomes et les centres délimités. Dans le cas de chevauchement de deux zones périphériques, l'arrêté qui les institue, ou à défaut un arrêté spécial, fixe la limite de chacune d'elles.
Dans les zones périphériques des villes, les autorisations de construire et de lotir ne peuvent être délivrées par l'Autorité locale qu'après consultation et sur avis favorable des Autorités Municipales compétentes.

**ANNEXE 5 : PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS OU
REGLEMENTAIRES QUI ONT TRAIT
AU FONCIER URBAIN**

1- REGIME DU DROIT COUTUMIER MUSULMAN

- Dahir du 27 février 1914 portant règlementation des droits de gza, istidjar, guelsa, clé, zina.
- Dahir du 7 février 1944 sur l'organisation des tribunaux du Chràa
- Dahir du 16 décembre 1957 portant sur la réorganisation de la procédure devant les juridictions de cadis

2- REGIME DE L'IMMATRICULATION FONCIERE

- Dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles (Dahir organique)
- Dahir du 1^{er} juin 1915 fixant diverses dispositions transitoires pour l'application du dahir organique sur l'immatriculation
- Dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés
- Arrêté viziriel du 3 juin 1915 édictant les détails d'application du Régime foncier de l'immatriculation
- Arrêté viziriel du 4 juin 1915 portant règlementation sur le service de la conservation foncière
- Instruction du 6 juin 1915 instruction générale du Grand Vizir sur le fonctionnement du régime foncier de l'immatriculation
- Dahir du 24 mai 1922 relatif à l'immatriculation des immeubles domaniaux délimitée selon la procédure du Dahir du 3 janvier 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine de l'Etat
- Dahir du 10 juin 1922 sur l'immatriculation des immeubles urbains soumis au régime du Dahir du 10 novembre 1917 sur les Associations syndicales de propriétaires urbains
- Dahir du 25 juin 1927 relatif à l'immatriculation des immeubles domaniaux provenant du déclassement du domaine public
- Dahir du 16 novembre 1946 réglant le statut de la co-propriété des immeubles divisés par appartements
- Dahir du 31 mai 1973 relatif à l'établissement et à la conservation du Cadastre National
- Dahir du 4 juin 1973 pris pour l'application du Dahir précédent (Cadastre National)

- Dahir du 19 septembre 1977 modifiant le décret royal du 24 octobre 1966, rendant applicable dans l'ancienne zone du Protectorat espagnol, le régime de l'immatriculation en vigueur en zone Sud, et instituant une procédure spéciale d'abornement des immeubles ayant fait l'objet de titres fonciers

3- REGIMES DES BIENS IMMOBILIERS

Domaine public de l'Etat

- Dahir du 1^{er} juillet 1914 sur le Domaine public
- Dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du Domaine public

Domaine privé de l'Etat

- Dahir du 3 janvier 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine de l'Etat
- Dahir du 25 juin 1927 relatif à l'immatriculation des immeubles domaniaux provenant du déclassement du Domaine public
- Circulaire du 1^{er} Ministre du 25 mai 1976 relative aux acquisitions immobilières intéressant le Domaine privé de l'Etat
- Dahir du 6 mai 1984 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire (abrogeant celui de 1951)
- Décret du 1982 pris pour application du Dahir relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire

Biens collectifs

- Dahir du 27 avril 1919 organisant la tutelle administrative des collectivités et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs (completé et modifié par les Dahirs du 19 mars 1951 et du 6 février 1963)
- Dahir du 18 février 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives
- Arrêté viziriel du 14 août 1945 réglementant la gestion des biens collectifs ayant fait l'objet d'un partage en jouissance perpétuelle
- Dahir du 19 mars 1951 réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs

Biens Habous

- Dahir du 21 juillet 1913 règlementant la mise en valeur des biens habous (locations courantes, locations à long terme...)
- Dahir du 12 avril 1976 fixant l'organisation et les attributions du Ministère des Habous et des Affaires islamiques

Domaine forestier

- Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts (titre premier abrogé et autres articles modifiés)
- Dahir du 17 avril 1959 modifiant le Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts

Domaine municipal

- Dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal
- Arrêté vizireal du 31 déc 1921 déterminant le mode de gestion du domaine municipal
- Dahir du 12 mai 1937 modifiant et complétant le Dahir du 19 octobre 1921
- Dahir du 14 novembre 1949 relatif à certaines autorisations d'occupation du domaine public municipal

4- URBANISME ET CONSTRUCTION

- Dahir du 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme
- Dahir du 22 octobre 1952 autorisant la vente des lots de terrains équipés de l'Habitat (annexé par les "clauses et conditions du cahier des charges")
- Dahir du 30 septembre 1953 relatif aux lotissements et morcellements, modifié et complété par les Dahirs du 21 juillet 1959 et 23 avril 1973
- Dahir du 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales
- Décret du 25 décembre 1964 définissant la zone d'habitat économique et approuvant le règlement général de construction applicable à ces zones
- Décret royal du 11 juillet 1966 modifiant le décret précédent
- Décret royal du 17 déc 1968 relatif au crédit foncier, au crédit à la construction et au crédit à l'hôtellerie
- Dahir du 8 janvier 1973 relatif à l'intervention et à l'aide de l'Etat pour l'achat et l'équipement des terrains destinés à l'habitat économique

5- DIVERS

- Dahir du 10 novembre 1917 sur les associations syndicales de propriétaires urbains
- Dahir du 31 mai 1938 sur les associations syndicales de propriétaires de lotissements
- Dahir du 27 novembre 1958 modifiant et complétant le Dahir du 10 novembre 1917
- Dahir du 1^{er} janvier 1966 portant Code des Obligations et Contrats
- Décret royal du 21 avril 1967 portant règlement général de la Comptabilité publique
- Dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale
- Dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation financière des collectivités locales et de leurs groupements
- Circulaire interministériale du 26 avril 1977 relative à la fixation ou modification des périmètres des communes urbains et des centres délimités.

ANNEXE 6: CONTRAINTES FONCIERES DANS QUELQUES PROGRAMMES SOCIAUX D'HABITAT

PROBLEMES FONCIERS DANS QUELQUES PROGRAMMES SOCIAUX D'HABITAT

Si l'on considère que l'apuration préalable de la situation foncière d'un programme d'habitat est une nécessité au respect des plannings des travaux et à la réussite des opérations, la diversité des cas présentée par les projets ci-dessous, apparaît significative à la problématique foncière de l'étude.

1. PROGRAMMES HG-002

Selon l'Accord d'Exécution signé entre le Royaume de Maroc et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en date du 19 avril 1983, les programmes HG-002 concernent la contribution de l'USAID, sous forme de Garantie de prêt d'une valeur de 17 millions de \$ USA, dans la réalisation de certains projets d'Habitat Evolutif (PS) et de restructuration de Petits et Moyens Bidonvilles (PMB) du Ministère de l'Habitat, inscrits au Plan de Développement Economique et Social marocain de 1984-85.

1.1. PRESENTATION DES PROGRAMMES

Le Programme social concerné par le Prêt HG-002 prévoit la construction de 880 logements embryonnaires (ou évolutifs) sur des terrains équipés en infrastructures dans 8 villes du Maroc : Sidi Slimane (100 logements), Azrou (100 log.), Midelt (100 log.), Larache (150 log.), Asilah (100 log.), El Gara (80 log.), Safi (150 log.) et Essaouira (100 log.).

Prévu initialement sur une durée maximale de 3 ans, le Programme Social enregistre un retard dans sa réalisation. En juin 1986, il a atteint 84 pour cent de son engagement financier et malgré l'achèvement des constructions de logements sur certains sites depuis 1984, l'attribution des habitations construites et le lancement des procédures de recouvrement des coûts préconisés dans l'Accord d'Exécution du Prêt sont bloqués dans la majorité des cas, tant par l'achèvement de certains travaux d'infrastructures que par les aspects fonciers.

Quant au programme de restructuration des Petits et Moyens Bidonvilles, il prévoit la viabilisation (raccordements aux égouts, à l'eau potable, et à l'électricité et l'aménagement de la voirie), ainsi que la création des équipements socio-économiques sur 8 sites répartis dans 7 villes marocaines -Carrière Saïdia (Meknès, Chouiber (Guercif), Quartier Lomas (Nador), Hay Jdid (Larache), Hay Hakam (Sidi Bennour), Douars Doukkala-Laghfirate (Safi), Douar Laarab (Marrakech) et Douars Iziki-Laskar (Marrakech). Il ressort de ces différentes opérations les types d'interventions suivantes, définis par rapport aux caractéristiques physiques du site à restructurer et/ou à la problématique générale de la ville-siège du projet (notamment la volonté de résorption de l'habitat insalubre existant dans le reste de ladite ville) :

- Restructuration sur les parcelles bâties avec simple raccordement des logements existants à la voirie revêtue et aux réseaux divers (réhabilitation) : cas du quartier Lomas (habitat type urbain), de Doukkala-Laghfirate (habitat type rural), de Chouiber (habitat semi-rural) et des douars Laarab, Iziki et Laskar.
- Restructuration partielle du tissu, avec l'agrandissement des petites parcelles bâties et le raccordement à l'infrastructure technique entraînant nécessairement quelques recasements in-site ou hors-site : cas de Meknès (habitat type semi-urbain).
- Recasement sur des lots équipés in-site par le procédé dit "tiroir", au fur et à mesure de l'avancement des travaux : cas de Larache (habitat type bidonville) et de Sidi Bennour (habitat type rural).

Presque l'ensemble des opérations PMB prévoit des lots équipés au besoin des recasements éventuels suite à la restructuration du tissu (Meknès et Larache) ou dans l'objectif de résorber quelques autres quartiers insalubres de la ville (Guercif, Sidi Bennour et Safi). Au total, le programme prévoit environ 4.400 restructurations sur les parcelles existantes et 2.742 lots équipés (non compris les opérations de Marrakech).

Décidé en fin de 1981, le programme PMB n'atteint que 36 pour cent de son engagement financier global en juin 1986 et au-delà de la complexité sociale des sites retenus et des blocages financiers des travaux, les aspects liés directement au foncier expliquent, en grande partie, le retard important enregistré par ce programme.

1.2. ASPECTS FONCIERS ET CONTRAINTES PRINCIPALES

Les principales caractéristiques et actions relatives aux terrains-supports des programmes HG-002 sont :

- La superficie moyenne dans les PS est d'environ 1 ha 60 a (87 a 43 ca à El Gara et 2 ha 71 a 10 ca à Azrou) offrant 69 log/ha. Elle est de 13 ha 45 a pour les PMB (2 ha 68 a dans le Douar Laarab et 35 ha 20 a 68 ca au Douar Iziki).
- Les opérations présentent une grande diversité de statuts fonciers : Pour les PS, 3 projets sont réalisés sur des terrains du Domaine Privé de l'Etat, 2 sur des propriétés privées (Melk), 2 sur des terrains municipaux et un projet sur un Domaine Public de l'Etat (ancien souk de Sidi Slimane). Pour les PMB, les situations sont plus complexes avec la présence de 2 ou 3 statuts différents par opération (voir tableaux ci-joints).
- A l'exception de l'opération de Nador où il est demandé une superficie de 2 ha 17 sur les 23 ha du projet, l'ensemble des terrains-supports des opérations concernées par le HG-002 est demandé en acquisition par le Ministère de l'habitat. Les tableaux ci-joints fournissent la situation actuelle de ces demandes. On y retiendra, particulièrement, les remarques suivantes quant à la procédure des acquisitions de terrains de ces opérations :
 - il existe parfois des discordances entre la programmation et le démarrage des opérations (1982-83) et les dates de demande en acquisition (1984 pour la plupart des PMB et depuis 1982 pour les PS de Midelt, de Larache, d'El Gara et d'Essaouira).

3 P.S. SITUATION FONCIERE - Octobre 1986

SITE Nb de lots/ Nb log.constr.	Statut juridique du terrain	Superficie demandée (quote-part)	Date de demande au M.Fin.	Date accord Direction du Budget	Date de l'expertise	Prix au m ²	Date accord expertise du M.Habitat	Remise au M.Habitat	OBSERVATIONS
SIDI SLIMANE 100lots/100log	Dom.public de l'Etat (Titré)	1ha60a53ca	07.04. 1980	?	01.04.1986	20 DH	Pas de PV d'expertise transmis au MH	Non remis	Procédure de dé- classement non engagée
AZROU 123lots/76log	Domanial + privé (Titrés)	2ha71a10ca	28.03. 1979	25.04.1979	Non Expertisé			Non remis	Dossier technique complet Procédure d'exper- tise en cours.
MIDELT 100lots/75log	Privé (Non titré)	2ha19a75ca	01.10. 1982		15.09.1983	7,5 DH 20 DH 30 DH	19.01.1984	Non remis	Le Propriétaire refuse les prix offerts plusieurs fois : Expropria- tion possible
LARACHE 162lots/120log	Municipal	2ha63a90ca	09.03. 1984	13.03.1984	05.02.1985	15 DH	20.12.1985	Non remis	Voir P.M.B. (meme demande d'acquisition)
AZILAH 100lots/100log	Domanial (titré)	2ha25a01ca	27.03 1979		13.04.1981	20 DH	en cours	Non remis	

SITE Nb de lots/ Nb log.constr.	Statut juridique du terrain	Superficie demandée (quote-part)	Date de demande au M.Fin.	Date accord Direction du Budget	Date de l'expertise	Prix au m2	Date accord expertise du M.Habitat	Remise au M.Habitat	OBSERVATIONS
EL GARA 80lots/58log	Domanial (Réquisition)	0ha87a43ca	12.03. 1986		Non Expertisé			Non remis	Demande récente; projet commencé en 1983. Dossier technique incomplet
SAFI 150lots/150log	Privé (titrés)	1ha95a00ca	20.12. 1973		28.03.1974	2,5 à 4 DH	12.09.1974	Acquis	Acquisition ancienne (Réserve du Ministère de l'Habitat)
ESSAOUIRA 100lots/100log	Municipal (titré)	1ha18a45ca	21.08. 1982	10.1982	07.02.1983	10 DH	17.05.1983	Non remis	Dossier technique incomplet. Non remis en attente des accords du Conseil Municipal et du Ministère de l'Intérieur

Source : Ministère de l'Habitat Octobre 1986

8 P.M.B. SITUATION FONCIERE - Octobre 1986

SITES	Statut juridique	Superficie demandée (quote-part)	Date de demande	Date accord Direction du Budget	Date de l'expertise	Prix au m2	Date accord expertise	Remise au M.Habitat	OBSERVATIONS
Carr. Saidia (MEKNES)	Habous + Domanial + Communal	5ha66a00ca	25.11.1980	16.04.1981	12.08.1981 ? Source:DPH	20 DH ?		Non remis	<ul style="list-style-type: none"> . Dossier technique incomplet . Diversité des statuts fonciers . Non expertisé à l'avis du Ministère de l'Habitat et Domaines
D. Chouiber (GUERCIF)	Collectif et domanial (terres récupérées (titrées))	26ha30a00ca	04.05.1984	?	12.12.1985	7 DH	16.04.1986	Non remis	Non remis en attente de l'accord des prix par le Ministre de l'Intérieur pour la partie collectif
Quar. Lomas (NADOR)	Domanial privé (Non titré)	2ha17a00ca	25.05.1984	Pas d'accord du Budget mais il est saisi	Non expertisé			Non remis	Superficie du projet : 23ha Pas de dossier technique
Hay Jdid (LARACHE)	Municipal (non titré)	17ha90a00ca	09.03.1984	13.03.1983	05.02.1985	15 DH	20.12.1985	Non remis	Sup.occup.PS : 2ha03a90ca Extens. demandée 2ha35a82ca En cours de négociation avec Conseil Municipal et Ministère de l'Intérieur

SITE	Statut juridique	Superficie demandée (quote-part)	Date de demande	Date accord Direction du Budget	Date de l'expertise	Prix au m ²	Date accord expertise	Remise au M.Habitat	OBSERVATIONS
D. Hakkam (SIDI BENNOUR)	Privé (titré)	14ha31a56ca	10.06.1984	Accord donné 02.07.1986	Non expertisé			Non remis	Plusieurs propriétaires dont une grande partie résidente sur le site du projet. Dossier technique complet
D. Doukk-Lagh. (SAFI)	Privé (?)	16ha61a18ca	03.05.1984	Références inexistantes au Service Central du MH	19.11.1985	10 DH	Références inexistantes au Service Central du MH	Non remis	Dossier complet mais sans informations sur les immatriculations. Nombreux propriétaires. "Domaines" Engage les discussions avec eux
D. Laarab (MARRAKECH)	Privé (titré) 1 seul titre	2ha68a09ca	25.07.1984	Référence inexistante au Service Centrale du MH	Non expertisé			Non remis	Dossier technique complet Demande de la réunion de l'expertise en cours(!)
D. Iziki-Laskar (MARRAKECH)	Guich(1) et Domanial	35ha20a68ca 2ha12a55ca	28.03.1984	idem	Non expertisé			Non remis	Dossier technique complet Demande de la réunion de l'expertise en cours(!)

(1) Echange de terrain entre Collectif et Domaines en cours (au stade de la conservation foncière)!

- Les retards cumulés jusqu'au stade de l'expertise sont dûs, à l'avis de la Direction des Domaines, tant à la qualité des dossiers techniques généralement incomplets (absence d'études foncières préalables plus détaillées) qu'à l'engagement budgétaire par le Ministère de l'Habitat. Pour ce dernier point, d'après les informations recueillies au MH, celui-ci a délégué en fin 1985 des crédits de paiement de l'ordre de 11.657.000 DH et de l'ordre de 9.596.250 DH respectivement pour l'ensemble des projets de PS et de PMB (une centaine!) du Ministère de l'Habitat en sollicitant des priorités pour le HG002. La situation n'est réglée pour aucun PS à ce jour.
- Mauvaise circulation et coordination des informations relatives aux étapes de l'acquisition foncière entre les services des Domaines et de l'Habitat au niveau central et entre ces derniers et les services locaux.

Ainsi, sur l'ensemble des projets du HG-002, un seul terrain est acquis par les Domaines mais non remis au Ministère de l'Habitat en attente de l'apuration de la demande globale dont fait partie le dit-terrain (cas du PS de Safi en acquisition par la procédure d'expropriation en 1974!). Cette situation est préjudiciable à la réussite du programme et notamment en ce qui concerne les recouvrements des coûts.

En fait, de l'avis des responsables du Ministère de l'Habitat, une telle situation foncière ne pose pas vraiment de problèmes au moment de l'attribution des lots (construits ou simplement équipés) vu les dérogations juridiques faites en la matière (contrairement à une demande de permis de lotir déposée par un particulier à laquelle il lui est obligé de présenter une situation foncière apurée!) depuis quelques années pour promouvoir les programmes d'habitat social. Cependant, elle crée une "méfiance" du bénéficiaire du projet qui risque de se répercuter sur le règlement des versements arrêtés dans le recouvrement des coûts et sur la dynamique de l'opération elle-même. En effet, l'intéressé tant du PMB que du PS ne pourrait, sans titre foncier, légalement s'engager dans la réhabilitation de sa maison (PMS) ou étendre son logement (cédé embryonnaire dans le PS, donc insuffisant pour un ménage moyen de 5 personnes par exemple!); ce, tant pour la constitution d'un dossier d'autorisation de construire que lors de la mission de recouvrement des coûts qui serait prévue à la charge des institutions financières (CIFM pour le PS et BCP pour les PMB par exemple).

2. HG-001 : PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE TETOUAN

2.1 LES GRANDS TRAITS DU PROJET

La ville de Tétouan, située au Nord du Maroc, a une population recensée à 199.615 habitants en 1982. Elle est une des agglomérations connaissant les forts taux d'habitat non-réglementaire et sous-équipé (Estimation à 53 pour cent du parc logement de Tétouan en 1984). Les quartiers de DERSA-SAMSA, objet du programme HG-001, y sont les plus importants noyaux d'habitat de ce type, avec des estimations de 9.540 logements, 9.256 ménages et 54.140 habitants en 1986.

L'aire d'intervention du HG-001 est d'environ 350 ha. DERSA est le quartier le plus densément construit. Plus de 64 pour cent des parcelles bâties en dur y sont de niveaux supérieurs au rez-de-chaumée. Il a été recensé dans les 2 quartiers 670 ménages bidonvillois dont environ 400 à l'ouest du quartier DERSA. Comme dans beaucoup de quartiers non réglementaires, l'accessibilité est mauvaise et les réseaux d'infrastructures urbaines (notamment la voirie et l'assainissement) ne sont pas généralisés.

Les études préliminaires du PDU de Tétouan ont arrêté différents types d'interventions dans ces quartiers, dont principalement :

- **Restructuration et réhabilitation :**
Elles concernent les zones urbanisées de DERSA et de SAMSA-Est sur une superficie d'environ 160 ha. Elles consistent en la réalisation des ouvrages des réseaux primaires et secondaires de voirie et d'assainissement ainsi qu'à l'extension des réseaux d'eau potable, d'électricité et de l'éclairage public.
- **Prévention :**
Elle consiste en la viabilisation (trames assainies) par l'Administration d'un terrain d'environ 60 ha situé à SAMSA-Ouest; de même que le terrain portera un programme de construction de 400 nouveaux logements pour recaser les ménages touchés par les travaux de restructuration de la voirie dans les tissus denses d'habitat.
- **Aménagement concerté**
entre le maître d'ouvrage du projet (la Municipalité de Tétouan) et les propriétaires privés des terrains nus existants dans l'aire du projet et non concernés par les volets précédents. Le programme HG-001 prendra en charge la réalisation de l'infrastructure technique primaire et secondaire et dont les coûts seront répercutés sur les lotisseurs privés au prorata des superficies ainsi valorisées. Ce volet touche essentiellement le quartier SAMSA sur un total de terrains nus d'environ 140 ha.

L'intérêt de 2 derniers volets revient à éviter, si faire se peut, les risques de développement de lotissements non-réglementaires en mettant sur le marché foncier une offre en terrains équipés adaptée à la demande.

Par ailleurs, les opérations ci-dessus nécessiteront la réalisation de grands ouvrages récepteurs dont la ville de Tétouan se trouve démunie actuellement; il s'agit de 2 collecteurs principaux d'assainissement (de Tétouan et de Martil) et d'une station de traitement des eaux usées pris en charge par le PDU.

Le coût total du projet est estimé à 277,45 millions de Dirhams 1986 (correspondant environ à 30,8 millions de \$ USA) sur une durée de 5 ans. En Dirhams courants et avec un taux d'inflation annuel de 8 pour cent, il sera de 334,91 millions de Dirhams. Le recouvrement de ce coût total est réparti entre les bénéficiaires du projet DERSA-SAMSA et les bénéficiaires des ouvrages hors-sites.

Le projet sera financé conjointement par des acomptes des bénéficiaires (25 pour cent environ du total des coûts) et par des prêts du Fonds d'Equipement Communal (FEC) à la Municipalité et dont une partie proviendra du Prêt HG (Housing Guaranty) par l'intermédiaire de l'USAID.

Quant aux institutions intervenant directement dans la réalisation du programme HG-001, outre le FEC (institution financière), la Municipalité sera le maître d'ouvrage de l'opération; l'ANHI et la RDE¹ seront amenés à y participer en assurant les services techniques pour le compte de la Municipalité.

¹ANHI = Agence Nationale de Lutte contre l'Habitat Insalubre

RDE = Régie autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Tétouan.

2.2. ASPECTS FONCIERS ET CONTRAINTES

Tout d'abord, rappelons que la ville de Tétouan, située au Nord du Maroc, fut soumise au régime du Dahir Khalifien pendant l'occupation espagnole et qu'après l'indépendance, des textes de lois ont généralisé le système de l'immatriculation sur l'ensemble du territoire national. Aussi est-on en présence ici de coexistence de 3 régimes juridiques liés au foncier : "chràa" ou droit musulman, le régime de l'immatriculation et le Dahir Khalifien (voir Annexe N° 1), ce qui complique davantage les problèmes fonciers rencontrés dans le programme HG-001.

Par ailleurs, le programme HG-001 étant toujours en projet, seuls les montages technico-financiers sont en cours; on note déjà l'intérêt donné aux aspects fonciers par les composantes même du projet (opération intégrée) et ce, sans qu'il y ait vraiment une étude détaillée en la matière pour asseoir le programme sur des bases plus solides. Quoiqu'il en soit, les études préliminaires existantes délimitent le projet à 360 ha dont 160 ha pour la zone de restructuration-réhabilitation, 60 ha (contre 140 ha pris initialement et écartés par les responsables à cause des difficultés d'acquisition foncière par l'Etat!) pour la zone de prévention-recasement et 140 ha (au lieu de 60 ha initialement) pour la Zone d'Aménagement Concerté. Les mêmes études fournissent les statuts de terrains-suppôts de l'opération :

A DERSA :

- Terrain municipal	:	environ 55,0 ha
- Terrain habous	:	" 1,5 ha
- Domaine forestier	:	" 7,0 ha
- Terrain privé	:	" 26,5 ha entre quelques propriétaires

A SAMSA :

- Terrain municipal	:	60 ha
- Terrain du Ministère de l'Habitat	:	° ha
- Terrain privé	:	132 ha

Or, par la suite, il s'est avéré que le patrimoine municipal effectif n'est que de 20 ha (à Samsa) au lieu de 60 ha (site de la zone de prévention) initialement annoncés et que le Service des Domaines en possède une vingtaine d'autres à proximité. Si cette constatation ne porte pas vraiment de grands préjudices aux montages technico-financiers établis sachant que le patrimoine de la Municipalité (maitre d'ouvrage) peut être étendu; néanmoins, cela montre la confusion qui règne sur les sites du programme HG-001 et ce, d'autant plus qu'il n'existe pas de titres fonciers du système d'immatriculation, donc absence de précisions sur les limites exactes des propriétés de chaque statut. Les résultats de l'enquête socio-économique effectuée en mai 1986 sur Dersa-Samsa pour les comptes de l'ANHI et de l'USAID, reflètent davantage cette confusion de la situation foncière (voir les tableaux ci-dessous).

REPARTITION DES MENAGES SELON LE STATUT ET LE MODE
D'ACQUISITION DU LOGEMENT A DERSA-SAMSA

Statut		Municipal	Habous	Privé	Sans réponse	TOTAL
Acquisition						
A C H A T	Moulkia	234	0	1.515	0	1.749
	Zina	1.841	181	198	27	2.247
	Autres formes	496	39	327	17	879
Héritage		122	59	348	6	535
Autre type		371	121	66	16	574
Sans réponse		33	0	25	28	86
TOTAL		3.097	400	2.479	94	6.070

Remarque : Chez les enquêtés, il y a eu une confusion entre les terrains municipaux et terrains du domaine privé de l'Etat; ce dernier a été cédé à la Municipalité en 1981.

REPARTITION DES MENAGES PROPRIETAIRES SELON LE TITRE DE PROPRIETE

	Pas de titre	Acte aboulaire	Contrat de propriété	Autres	Sans réponse	TOTAL
DERSA	1.374	952	1.520	197	427	4.470
SAMSA	12	1.434	28	10	116	1.600
Total	1.386	2.386	1.548	207	543	6.070

Remarque : Sur ces 2 tableaux, seuls les propriétaires enquêtés ayant acquis un terrain nu pour construire ou un terrain construit sont concernés.

3. PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE MEKNES

La ville de Meknès située à l'Est de l'axe industriel Casablanca-Kénitra, sur la route de Fès, est un cas intéressant à l'étude de la problématique foncière tant par la complexité physique et juridique de ses terres urbaines que par le fait de l'existence d'un grand projet de résorption de bidonvilles à participation financière étrangère, et à un état avancé de réalisation (plus de 50 pour cent).

3.1 Grands traits du projet

La ville de Meknès a une population de 319.783 habitants recensés en 1982 (5^e ville du Maroc) et dont environ 21 pour cent vivent dans des bidonvilles (15.000 ménages environ). Les plus gros et anciens bidonvilles (vers les années 1930) font l'objet des opérations du PDU et sont :

- Borj Moulay Omar (comprenant Ain Chébiq) avec les estimations 1980, à la date du lancement du projet, de 6.000 ménages, 35.000 habitants et 4.500 baraques (superficie moyenne de 51 m²); 80 pour cent des baraques étaient occupées par des propriétaires et le revenu moyen des ménages était estimé à 400 DH par mois.
- Sidi Baba avec environ 13.000 habitants, 3.000 ménages et 2.000 baraques (superficie moyenne de 42,5 m²); le revenu moyen y était de 680 DH par mois.

Outre les aspects d'assistance technique apportée à la gestion du projet, les principales composantes du PDH de Meknès sont :

- **Programme de restructuration-réhabilitation des bidonvilles :**
Il consiste à la réalisation de l'infrastructure de base avec raccordement aux constructions (ouvrages in-site) et aux réseaux de la ville (ouvrages hors-site), l'installation des réseaux d'assainissement et l'élargissement des voies à un minimum de 2 m, ainsi l'application des normes établies pour la restructuration, devront entraîner la démolition d'environ 400 baraques dont les occupants sont recasés soit sur le site restructuré, soit sur le programme de la trame assainie.
- **Programme des trames assainies :**
Il comprendra l'aménagement d'environ 3.900 lots viabilisés et dont une partie sera octroyée avec des logements embryonnaires (évolutifs); la taille des lots est comprise en 60 et 80 m². La priorité d'attribution des parcelles des trames assainies est aux ménages touchés par les démolitions du programme de restructuration; ensuite pour accueillir ceux de certains petits et moyens bidonvilles de Meknès.

Ces 2 programmes ont pour autres objectifs, l'amélioration de l'habitat (grâce à la possibilité d'action de prêts pour l'achat des matériaux de construction et à l'accession à la propriété par l'action du titre foncier); la création de l'emploi direct (implantations de petites zones industrielles) et indirect (dans le secteur du bâtiment, notamment) et enfin, les dessertes en équipements socio-collectifs (enseignement, santé...) en les intégrant aux sites du projet.

Quant au montage financier de l'opération du PDU de Meknès, le montant total du projet initial est estimé à 153 millions de Dirhams (soit environ 41 millions \$ USA) sur la base des prix de juillet 1980. 50 pour cent du coût est financé par l'intermédiaire de la BIRD et l'autre moitié par l'Etat marocain. Ces montants sont alloués par le Gouvernement marocain (Budget général) aux organismes d'exécution du projet, à savoir, notamment, la Délégation Provinciale de l'Habitat et la Municipalité de Meknès. La Banque Centrale Populaire, recevant un transfert de fonds, intervient par l'octroi aux bénéficiaires du projet de prêts pour l'achat de matériaux de construction.

3.2 ASPECTS FONCIERS DU PROJET

La superficie totale concernée par le PDU de Méknès est de 113,50 ha dont 54 ha portant sur les opérations de restructuration des tissus de bidonvilles : 37 ha à Borj Moulay Omar, 6 ha à Ain Chévik et 11 ha à Sidi Baba.

60,80 ha environ appartiennent à des particuliers et le reste à l'Etat (Domaine privé de l'Etat et une petite partie des Habbous). Ce dernier étant, généralement, immatriculé et occupé par des bidonvilles.

L'objectif foncier majeur de la réalisation du PDU étant l'octroi, le plus rapide possible d'un titre foncier aux bénéficiaires tant du programme de restructuration que de celui des trames assainies. Après 5 années de réalisations continues - tant par les maîtres d'ouvrage que par les bénéficiaires (construction de logement), cet objectif n'est pas encore atteint.

En effet, les responsables locaux du Ministère de l'Habitat ont rencontré des difficultés foncières diverses :

- **Difficultés liées aux choix des sites de l'opération**
 Sans se soucier des contraintes juridiques foncières, le PDU s'est imposé l'acquisition des terrains occupés par les bidonvilles et de ceux situés à proximité pour le programme des trames assainies. Si ces choix présentent des avantages quant à leur situation géographique près du centre-ville de Meknès (accessibilité par les transports collectifs, raccordements faciles à divers réseaux d'infrastructures...), ils se sont avérés, dans plusieurs cas (notamment en ce qui concerne les propriétés Melk ou privées), poser des difficultés quant à l'acquisition: terrains non immatriculés, terrains hérités par des mineurs, terrains grevés de servitudes, et surtout les refus de vente à l'amiable et aux prix fixés par la commission administrative d'expertise, d'où le recours à l'expropriation.
- **Difficultés liées aux problèmes d'acquisition par l'Etat**
 Souvent dans des opérations d'habitat du genre PDU, l'Etat sollicite l'acquisition de l'ensemble des terrains-supports des projets; mais, souvent, il est amené à la procédure de l'expropriation en cas de refus de l'expropriant à céder, à l'amiable, ses propriétés aux prix fixés par la (ou les) commission(s) d'expertise. Cette procédure, à sa phase judiciaire, s'avère plus longue qu'à la phase administrative. Etudes et réétudes des dossiers, désignation des experts, expertises sur le terrain... et ce, aux différents stades de la procédure judiciaire (Première instance, cour d'appel...).

Pour le cas du PDU de Meknès, la partie du Domaine privé de l'Etat du Borj Moulay Omar (42,28 ha environ) est remise au Ministère de l'Habitat depuis mars 1961 (!). La demande d'acquisition du reste des besoins fonciers a été faite au début de 1979. En 7 ans, 48 pour cent seulement des terrains privés ont été acquis et pour le tiers environ, l'acquisition est faite par l'achat à l'amiable, comme pour l'ensemble de l'acquisition de terrains appartenant au Domaine privé de l'Etat.

Notons aussi que dans les acquisitions effectives par l'Etat des propriétés "Melk" (ou privées), le coût moyen des terrains expertisés par les commissions spécialisées a été multiplié par 4,8 fois (pour une superficie d'environ 16,80 ha) et même au-delà (pour environ 0,50 ha) entre le prix fixé à la première expertise (25 DH le m², par exemple) et celui d'achat définitif (120 DH) suite à la procédure d'expropriation. Cela serait dû à la prise en compte, par les experts judiciaires, de nouveaux critères d'évaluation du coût du terrain nu, surtout l'existence des équipements d'infrastructures sur le site du projet (ou à proximité) suite aux réalisations de l'Etat dans le cadre du même projet! Cette situation porte préjudice au montage financier de l'opération, surtout en ce qui concerne le recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires et établi sur leur solvabilité.

- **Difficultés liées à l'établissement des titres fonciers**

L'établissement d'un titre foncier de chaque lot à attribuer nécessite, au préalable (au niveau des interventions du Ministère de l'Habitat), l'élaboration des dossiers techniques cadastraux sur des terrains acquis ou non.

Au PDU de Meknès, cette étape technique se faisant à partir des documents de photogrammétrie et de travaux de bornage sur le site, est apparue plus longue et plus difficile à mener sur la zone de restructuration (morphologie du tissu, configuration des parcelles, avancement de l'auto-construction par les bidonvilles, leur consentement...) que sur la zone de trames assainies.

La régularisation des titres fonciers au niveau de la conservation foncière ne peut ainsi se faire qu'après la détermination du prix définitif de cession et le recouvrement des coûts, c'est-à-dire, après :

- l'acquisition effective du terrain
- l'établissement définitif du plan-masse de restructuration du bidonville, voire l'équipement en infrastructures projetées, ou même, le démarrage de l'auto-construction
- l'établissement des dossiers techniques cadastraux et bornage.

Aucun titre particulier ne semble être établi dans le PDU de Meknès à ce jour. Il est prévu, étant donné ces difficultés, de régulariser la situation d'une manière sectorielle et non totale sur le projet.