

Foncier, facteur stratégique pour un développement durable et inclusif, garantissant équité et cohésion sociale

**Note de cadrage du Conseil Economique Social et Environnemental,
préparée par**

La Commission permanente chargée des Affaires Economiques et des
Projets Stratégiques

Président de la Commission : M. Ahmed Rahhou

Rapporteur de la Commission : M. Mohammed Bachir Rachdi

Sommaire

I. Préambule : Objet de la saisine et mandat du CESE.....	3
II. Etat des lieux de la structure foncière au Maroc	5
A. Rappel des concepts clés et panorama de la structure foncière nationale.....	5
a. Aperçu de l'Histoire du foncier marocain	
b. Pluralité des régimes juridiques	
c. Cadre législatif foncier	
d. Dualité du régime foncier marocain	
e. Gouvernance du secteur foncier	
B. Secteur foncier et immatriculation foncière : chiffres clés.....	10
C. Foncier et développement socioéconomique.....	12
III. Premiers éléments d'analyse.....	14
a. <u>Bibliographie interne du CESE</u> : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du foncier	
b. <u>Constats saillants</u> : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du foncier	
c. <u>Assises nationales sur la politique foncière de l'Etat</u> : contenu et principaux enseignements	
IV. Ambition du CESE	19
V. Méthodologie adoptée	20
a. <u>Organisation spécifique des travaux</u> : partenariat avec l'Agence MCA-Morocco	
b. Appel à contributions et participations citoyennes	
c. Programmation prévisionnelle des auditions	
d. Calendrier prévisionnel	

I. Préambule : Objet de la saisine et mandat du CESE

Le Conseil Economique, Social et Environnemental a été saisi par le Chef du Gouvernement, en date du 24 janvier 2018, afin qu'il réalise une étude qui permette de proposer la vision du Conseil en termes de stratégie nationale de la politique foncière de l'Etat, pouvant être déclinée en un plan d'action pour sa mise en œuvre.

Dans ce cadre, le Bureau du CESE a confié à la Commission permanente chargée des Affaires économiques et des Projets stratégiques la mission de prise en charge de l'étude demandée et de la préparation d'un rapport y afférent, pouvant constituer une contribution du Conseil à la réflexion autour d'une nouvelle impulsion à donner à la politique de l'Etat en la matière, selon une approche intégrée dans laquelle le secteur foncier jouerait un rôle moteur dans le développement national.

Ladite saisine invite le Conseil à mener les travaux demandés en mettant à profit tous les éléments de synergie qu'il jugerait utiles avec l'Agence MCA-Morocco¹, qui est mandatée par le Gouvernement pour l'accompagner, entre autres, dans l'élaboration de la stratégie foncière nationale et de son plan d'action ainsi que dans la mise en œuvre de ses actions prioritaires dans le cadre de l'accord de coopération entre le Maroc et l'agence Millennium Challenge Corporation.

Dans cette perspective, les deux institutions créent le cadre pour mener leurs travaux de manière coordonnée et concertée. Des travaux qui devaient couvrir l'état actuel de la gestion du foncier et son analyse, ainsi que les contraintes à lever et les réformes à engager pour faire du foncier un véritable facteur de production stratégique et un levier fondamental pour un développement soutenu, inclusif et durable.

Il convient de rappeler également que la problématique du foncier est revenue à plusieurs reprises dans les travaux du CESE, et a fait l'objet d'analyse et de recommandations dans plusieurs rapports² produits par diverses commissions permanentes et ad'hoc du Conseil.

Aussi, il est suggéré que ce travail d'approfondissement et d'élargissement de la réflexion puisse proposer les orientations d'une nouvelle plateforme intégrée, qui tienne compte de :

- La dimension historique, avec sa profondeur pour cerner l'évolution du foncier au Maroc, ses impacts et pour comprendre en conséquence l'héritage sociologique y afférent ;
- La multiplicité des statuts juridiques fonciers à laquelle se superposent, d'une part, le double régime de sécurité foncière et, d'autre part, la diversité des types de terrain (urbain, rural, industriel..), en plus de la pluralité d'acteurs intervenants dans la gestion et l'administration du foncier, qui constituent autant de questions à soulever.

¹ <http://compact2.cg.gov.ma/mots-cl%C3%A9s/mca-morocco-cos-mcc>

² Rapports parmi lesquels : Cohérence des Politiques Sectorielles et ALE ; Changement de paradigme pour une industrie au service d'un développement soutenu, inclusif et durable ; Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013 - Capital immatériel ; Système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale ; Développement du monde rural : défis et perspectives ; Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles ; Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme ; etc.

Parmi les 1^{ers} éléments de constats en rapport avec le sujet, il est important de relever que le Maroc dispose depuis le milieu des années 2000 de plans de développement sectoriels, tous intégrant la dimension du foncier comme ressource stratégique à mettre au service des objectifs desdits plans de développement.

Néanmoins, et malgré des avancées et résultats indéniables, il convient de noter que l'exécution de ces stratégies sectorielles demeure dispersée et continue à se heurter à des difficultés liées au manque de cohérence, d'abord pour rationaliser la mobilisation du foncier comme ressource rare et non renouvelable, et puis pour mettre en synergie cette mobilisation, avec une convergence entre les stratégies et les secteurs. L'analyse de la dimension du foncier, même si elle est à prendre dans le cadre d'un ensemble plus globale pour l'évaluation des politiques publiques de manière générale et des stratégies sectorielles en particulier, cette dimension à elle seule est en mesure d'éclairer sur les contraintes qui vont à l'encontre de l'atteinte des objectifs visés et encore moins l'atteinte du niveau du vrai potentiel de développement dont pourrait disposer le pays.

En effet, il n'existe pas jusqu'à présent de cadre stratégique commun pour les politiques publiques qui sont en liaison avec le secteur du foncier. Les efforts publics concédés restent ainsi confrontés à des défis importants en termes de cohérence et de convergence des objectifs et des actions, en l'absence d'une vision globale qui puisse guider les politiques publiques et orienter efficacement l'intervention et les efforts des acteurs concernés.

Dans l'élaboration de cette étude, le CESE compte tirer profit de sa composition plurielle, de sa représentativité de la société civile organisée, de son partenariat privilégié avec plusieurs institutions et dans ce cas particulier avec l'Agence MCA-Morocco, pour dégager une valeur ajoutée qui sera le résultat de sa démarche participative, et de sa méthodologie éprouvée, interactive entre diagnostic, benchmark, analyse et vision globale et cohérente, déclinée en recommandations, capables d'être opérationnalisées à court, moyen et long termes.

Ce document constitue ainsi une note de cadrage des éléments que devrait comporter l'étude et l'organisation projetée pour sa réalisation, alimentée notamment par un premier processus d'écoute pour interagir avec les acteurs, et de concertation entre les membres de la Commission pour consolider les idées et faire émerger les premières voies d'analyse et d'orientation.

Dans le même sens, des auditions spécifiques sont programmées, dont certaines ont déjà été organisées avec des acteurs clés, concernés par la thématique du foncier. La commission a démarré ce cycle d'auditions avec la Direction Générale de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (*ANCFCC*), en vue de recouper les points de vue sur les réalisations ainsi que sur les volets qui continuent à constituer des obstacles, mais aussi et surtout d'enrichir les pistes d'orientation, en vue de construire un cadre de planification et de programmation de toutes les actions sectorielles afférentes au secteur foncier.

Deux autres rencontres ont suivi, avec les représentants du Ministère de l'Intérieur concernés par le sujet (*d'abord la Direction Générale des Collectivités Locales, puis le Secrétariat Général et la Direction des Affaires Rurales,*). Ces auditions se sont focalisées sur les dimensions territoriales et celles des terres collectives, constituant les spécificités du foncier relevant du département susmentionné.

Un premier atelier a également été organisé, portant sur la thématique des *'Déterminants sociologiques et historiques du foncier au Maroc : entre héritage historique et impératifs de développement économique, d'équité et de justice sociale'*, en vue d'alimenter la compréhension la plus fournie en termes de relation des populations à la terre et au foncier, à travers diverses étapes de l'Histoire récente du Maroc et d'identifier les grandes problématiques d'ordre sociologique à prendre en compte pour que les réformes projetées en la matière soient porteuses de valeur pour le développement, avec le plus d'impacts positifs sur les populations concernées et minimiser ceux pouvant créer des déséquilibres et des ressentis négatifs.

D'autres rencontres et auditions avec les différents départements de tutelle notamment ont également été tenues, en plus d'autres programmées et qui font l'objet d'une description détaillée dans le volet 'Méthodologie', développé plus loin dans le présent document.

Constituant une plate-forme pour un approfondissement du débat relatif au foncier national, cette note de cadrage livre un état des lieux préliminaire et succinct des défis auxquels est confronté le secteur et émet un premier train de pistes de réflexion à même d'ouvrir le débat sur les problématiques rencontrées et les mesures capables de rendre les actions en la matière plus efficaces, mieux coordonnées et davantage centrées sur les impératifs de développement global de la Nation.

II. Etat des lieux de la structure foncière au Maroc

A. Rappel des concepts clés et panorama de la structure foncière nationale

a. Aperçu de l'Histoire du foncier marocain

Le statut de la Terre au Maroc a une profondeur historique. La période précoloniale s'est caractérisée par le fait que la terre était considérée comme un bien commun qu'il faut faire 'fructifier'. La propriété était plus un droit convenu et reconnu qu'une propriété formellement matérialisée. Ce n'est que par la suite, que la diversité des statuts fonciers, telle qu'on la connaît aujourd'hui au Maroc, s'est progressivement mise en place.

L'étape relative à la période coloniale se distingue quant à elle par la juxtaposition d'un nouveau régime foncier basé sur l'immatriculation facultative de la propriété sur les autres formes existantes de propriété régies par la coutume ou le précepte religieux. Le précepte religieux continue à régir la propriété non immatriculée à travers les modes de transmission prévus par la loi religieuse. A la veille de l'Indépendance, on trouve ainsi un double régime foncier fondé sur le critère de l'immatriculation.

Enfin, la période postcoloniale marque le temps de la récupération des terres coloniales et leur transfert dans le domaine de l'Etat, sans se préoccuper de l'origine de ces propriétés ni remise en cause du régime foncier imposé par le pouvoir colonial, mais avec des aménagements dans le cadre d'une réforme agraire.

b. Pluralité des statuts fonciers

L'examen de la situation du secteur foncier national fait ressortir une diversité de statuts fonciers, entre terres *melk* et terres non *melk* – Domaine public de l'Etat, celui Privé, Domaine forestier, Terres collectives, Terres Guich et Terres Habous, qui se différencient les unes des autres par les règles de jouissance, de disposition et de succession instituées par les dispositions particulières qui les régissent.

Très largement dominantes en matière de propriété foncière, les terres *melk*, dont la propriété est privée et de type individuel à une ou plusieurs personnes, constituent près de 75% de l'assiette foncière nationale.

Quant aux terres non *melk*, elles sont des propriétés appartenant soit à l'Etat soit à des Collectivités, et peuvent être immatriculées ou non. Le Domaine public de l'Etat, celui Privé, le Domaine forestier, les Terres collectives, les Terres Guich et les Terres Habous en constituent les principales composantes.

A noter que de manière générale, une grande partie de ces terres est inaliénable³, imprescriptible⁴, insaisissable⁵.

Tableau 1 : Terres non melk, fiche signalétique

Statut foncier	Composantes	Tutelle Gestion	Référence juridique
<p>Domaine public de l'Etat</p> <p><i>Le domaine des collectivités publiques : un territoire restant à délimiter [1/3]</i></p>	<p>Ensemble des biens affectés à une utilité publique et qui ne peuvent pas faire l'objet d'une propriété privée (domaine public maritime, routier, portuaire, aérien, ferroviaire, ...)</p>	<p>Autorité gouvernementale en charge de l'équipement, à l'exception du domaine public municipal dont la gestion est assumée par les collectivités territoriales</p>	<p>Dahir du 1er juillet 1914 tel qu'il a été modifié et complété et par le dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public</p>
<p>Domaine privé de l'Etat</p> <p><i>Le domaine des collectivités publiques : un territoire restant à délimiter [2/3]</i></p>	<p>Ensemble des biens immobiliers dont l'Etat est propriétaire et ne faisant pas partie de son domaine public. Biens cessibles pour l'aménagement urbain, le développement touristique ou industriel</p>	<p>Direction des Domaines de l'Etat relevant du Ministère de l'Economie et des Finances</p>	<p>Décret portant organisation du Ministère de l'Economie et des Finances Règles de droit commun régissant le foncier.</p>

³ Terres ne pouvant être cédées ou vendues.

⁴ Terres ne pouvant être acquises par prescription acquisitive comme c'est le cas pour le melk (c'est-à-dire par la possession continue pendant 10 ans).

⁵ Terres ne pouvant faire l'objet de saisie, ni servir de garantie aux prêts hypothécaires.

<p>Domaine forestier <i>Le domaine des collectivités publiques : un territoire restant à délimiter [3/3]</i></p>	<p>Formations naturelles, forestières, etc. Domaine inaliénable, mais pouvant faire l'objet d'un échange immobilier avec les privés. Il peut aussi faire l'objet d'une incorporation au domaine privé de l'Etat afin de permettre sa cession pour cause d'utilité publique</p>	<p>Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification</p>	<p>Dahir du 10 octobre 1917 relatif à la conservation et à l'exploitation des forêts tel qu'il a été modifié et complété, en plus d'autres législations.</p>
<p>Terres collectives <i>Une réserve foncière vitale pour le monde rural</i></p>	<p>Essentiellement des terres de tribus, elles constituent une des formes les plus anciennes d'occupation des sols au Maroc. Compétence des seules jmaâs (<i>assemblées de délégués et de notables</i>) en matière de gestion des biens collectifs (<i>y compris les terres</i>)</p>	<p>Direction des Affaires Rurales du Ministère de l'Intérieur</p>	<p>Dahir du 27 avril 1919 organisant la tutelle administrative des collectivités et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs</p>
<p>Terres Guich <i>Un potentiel foncier tombé en désuétude</i></p>	<p>Les terres Guich relèvent du Domaine Privé de l'Etat, dont la jouissance est accordée à des tribus en contrepartie d'un service rendu à caractère militaire. Celles qui existent encore aujourd'hui sont presque entièrement localisées dans le Haouz de Marrakech</p>	<p>-</p>	<p>Terres ne disposant pas d'une loi spécifique les régissant</p>
<p>Terres Habous <i>Des biens religieux représentant un patrimoine considérable</i></p>	<p>Tout bien rendu inaliénable de manière perpétuelle ou temporaire, et dont l'usufruit a été consacré au profit d'une œuvre de charité publique ou privée. <i>(Patrimoine de terres agricoles et de carrières, de biens générant des revenus et composés de locaux résidentiels, commerciaux et artisanaux, de terrains nus dans les périmètres urbains, en plus des cimetières et des lieux de culte, regroupant des mosquées, des zaouïas et des mausolées).</i></p>	<p>Ministère des Habous et des Affaires islamiques</p>	<p>Code des biens Habous, promulgué en vertu du dahir n°1.09.236 du 23 février 2010</p>

La diversité de ces structures crée une complexité pour aborder le foncier et son mode de gestion recèle plusieurs contraintes aussi bien pour gérer le stock (situation à l'instant) et le flux (notamment le passage d'un régime à un autre) qui affectent la sécurisation de la situation juridique assurée par ces régimes fonciers, la mobilisation et l'intégration du foncier à des fins de développement.

c. Cadre législatif foncier

Aussi, l'arsenal juridique régissant le foncier se caractérise par son obsolescence et sa complexité, du fait d'un héritage sociojuridique complexe, à l'origine de la multiplicité des textes juridiques régissant les multiples statuts et régimes fonciers.

La dispersion et le chevauchement des règles applicables à la propriété foncière impliquent nombre de dysfonctionnements, qui constituent autant de défis majeurs à relever pour amorcer la mise à niveau du secteur, parmi lesquels :

- L'absence d'une vision globale et intégrée pour l'actualisation et la modernisation du dispositif juridique régissant le foncier ;
- L'absence des décrets d'application et des mécanismes réglementaires nécessaires pour la mise en application des textes législatifs ;
- Le déficit de coordination et de convergence, les textes législatifs et réglementaires étant élaborés selon une approche en silo, propre à chacun des départements ministériels ;
- La non-adaptation des différents textes juridiques régissant le foncier avec les autres lois relatives à son utilisation, en particulier dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Malgré les efforts consentis pour sa modernisation, matérialisés notamment par l'adoption d'une série de textes juridiques visant l'actualisation du dispositif (*Statut de la copropriété des immeubles bâtis ; Vente d'immeubles en l'état futur d'achèvement ; Location-accession à la propriété immobilière ; Organisation des professions de notaire et d'Adoul ; Code des droits réels et Code des Habous ; Immatriculation foncière ; etc.*), le dysfonctionnement juridique persiste et la législation du secteur foncier reste caractérisée par son manque de convergence d'ensemble.

d. Dualité du régime foncier marocain

Le régime foncier marocain demeure caractérisé par la dualité, car y coexistent le régime des immeubles immatriculés et de celui des immeubles non immatriculés :

- Le régime régi par les dispositions de l'immatriculation foncière présente l'avantage de la sécurisation, de la valorisation et de l'intégration de la propriété foncière dans le cycle économique.
- Le régime traditionnel de droit coutumier spécifique aux immeubles non-immatriculés est quant à lui hors du champ d'application des dispositions de l'immatriculation. Prépondérant dans le tissu foncier marocain, il présente un certain nombre de contraintes de mobilisation, maintenant une grande partie de l'assiette foncière en dehors du cycle économique.

La dualité du régime foncier correspond à une réalité socio-économique. En droit coutumier, le fondement de la propriété est la *possession (ou l'occupation sans contestation)* ; alors qu'en droit positif lié à l'immatriculation, le titre est définitif et ne souffre d'aucune opposabilité. Pour que la possession fasse droit de propriété, il faut qu'elle soit paisible, de notoriété publique et attestée par le milieu socio-économique du possesseur.

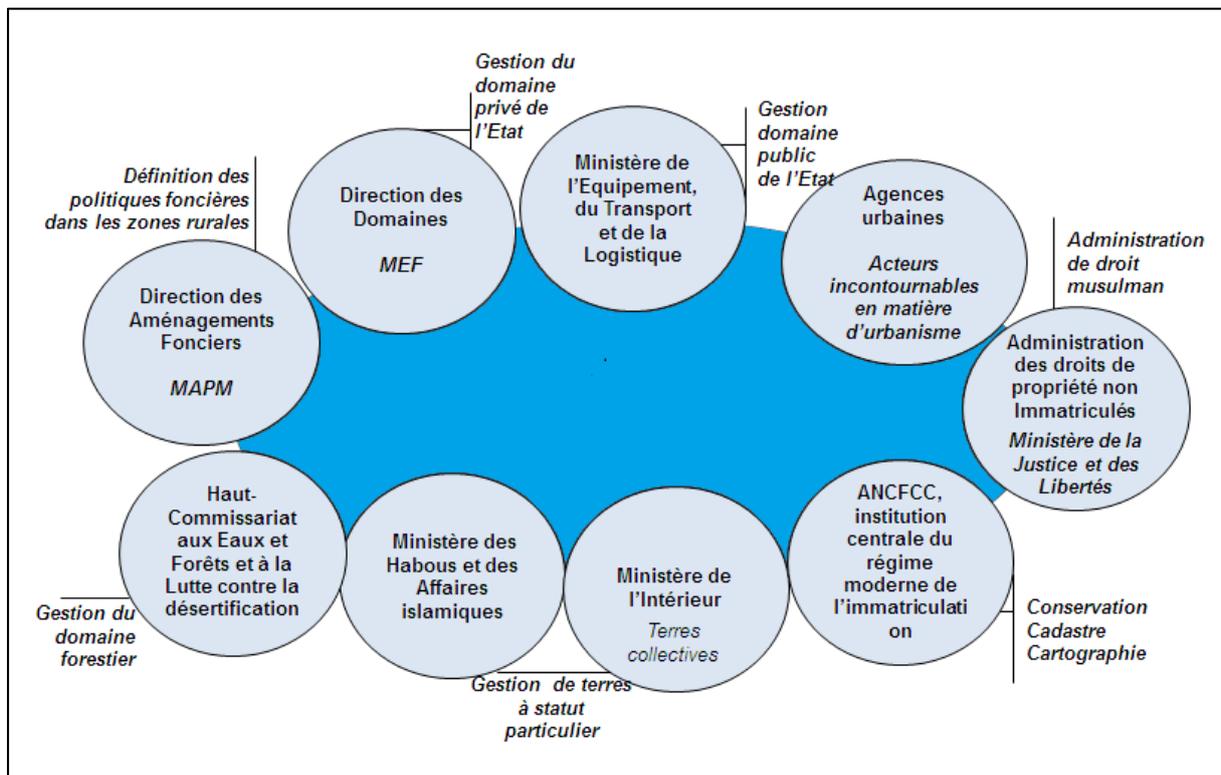
A noter, enfin, que cette dualité du régime foncier marocain ne constitue pas une dualité en opposition et qu'elle est même généralement acceptée.

e. Gouvernance du secteur foncier

La multiplicité et la diversité de la structure foncière affectent le processus de contrôle et d'organisation du domaine foncier sur le plan institutionnel, par la démultiplication des entités intervenant dans sa gestion. Les actions relevant de la gestion du foncier se trouvent de ce fait dispersées et se heurtent à des difficultés liées au manque de cohérence et de synergie.

Aussi, il n'existe pas jusqu'à présent de cadre stratégique commun pour les politiques relevant de ce secteur et les efforts publics concédés restent confrontés à des défis importants en termes de cohésion et d'efficacité, en l'absence d'une vision globale et stratégique de la gestion du foncier à l'échelle nationale, régionale et locale, qui puisse guider les politiques publiques et orienter l'intervention et les efforts des acteurs publics et privés concernés.

Figure 1 : Vue d'ensemble des entités institutionnelles intervenant dans la gestion du foncier



B. Secteur foncier et immatriculation foncière : chiffres clés⁶

Si la généralisation de l'immatriculation foncière fait partie des priorités de l'Etat, les résultats observés restent en deçà des objectifs escomptés. Le caractère facultatif de la procédure, son coût élevé, la méconnaissance de ses avantages ou encore la lenteur de la procédure judiciaire figurent parmi les contraintes qui entravent encore la généralisation du régime de l'immatriculation foncière.

Pour les 71 millions d'hectares de superficie totale du pays, il convient de retenir les chiffres clés suivants :

- 75% de l'assiette foncière globale est constituée de terres *melk*, les 25% restants étant des terres *non melk* ;
- 53% de l'assiette foncière globale sont des zones sahariennes, soit 35 millions d'hectares ;
- 17% de l'assiette foncière globale sont des zones montagneuses, soit 12 millions d'hectares ;
- Et 30% de l'assiette foncière globale font l'objet de la politique d'immatriculation, soit 24 millions d'hectares.

Sur les 24 millions d'hectares concernés par la politique d'immatriculation foncière, il convient de distinguer :

- **Les zones urbaines :**

Chiffres clés	Caractéristiques principales
85 villes	Les poches non immatriculées à l'intérieur des grandes villes restent marginales. La problématique qui persiste au niveau des zones urbaines renvoie à la nécessaire optimisation/amélioration de la qualité de service, en termes de simplification pour le citoyen de l'interaction avec l'administration foncière, essentiellement par le biais de la dématérialisation des processus et des services à l'utilisateur.
Taux d'immatriculation : entre 72% et 96%	

- **Les zones périurbaines :**

Chiffres clés	Caractéristiques principales
Localisation autour d'une trentaine de villes	Zones tampons entre les milieux rural et urbain, caractérisées par des conflits aigus liés au foncier et faisant l'objet de spéculation foncière.
Taux d'immatriculation : 61%	

⁶ Source : Assises Nationales sur la politique foncière de l'Etat – Décembre 2015 | ANFCC

○ **Les zones rurales** :

Chiffres clés		Caractéristiques principales
Zones irriguées	Zones non irriguées	C'est dans le milieu rural que se traduit la multitude des régimes fonciers marocains, avec toute la complexité et les difficultés qui y sont liées – <i>aspects juridiques, réalités sociales et pratiques associées.</i>
9 millions d'hectares	-	
Taux d'immatriculation : 80% 20% en réquisition – ' <i>matalib ta7fid</i> '	-	

Focus sur les différents régimes fonciers existants :

Régimes fonciers	Principales caractéristiques
Melk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : 8,5 millions d'hectares, soit 12% de la superficie nationale ; ▪ Immatriculation globale à hauteur de 31,6%, reste encore à immatriculer près de 5 millions d'hectares.
Domaine privé de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : aux environs de 2 millions d'hectares, auxquels s'ajouterait une superficie potentielle de 35 millions correspondant aux zones sahariennes ; ▪ Efforts concentrés sur les 2 millions d'hectares précités, le reste étant sujet à des sensibilités sociales et politiques. ▪ Difficulté à construire un plan projeté dans le temps fondé sur un protocole chiffré, quantitatif, qui fixe un rythme de couverture par l'immatriculation d'un périmètre identifié et planifié.
Domaine public de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : 1 million d'hectares. ▪ <u>Problématiques de délimitation et d'immatriculation</u> qui impactent même l'immatriculation des propriétés privées qui lui sont adjacentes.
Domaine forestier	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : 9 millions d'hectares ; ▪ Immatriculation en 2016-2017 de 3 millions d'hectares ; ▪ Convention établie entre l'ANFCC et le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts, visant, à horizon 2021, l'immatriculation de l'ensemble des terres du domaine forestier.
Terres collectives	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : 15 millions d'hectares, soit 21% de la superficie nationale ; ▪ Immatriculation entre 2010-2015 de 1,2 millions d'hectares ; ▪ Immatriculation en 2016 de 700.000 hectares 850.000 en 2017 ; ▪ Accélération du rythme d'immatriculation des terres collectives, sur base de conventions signées entre l'ANFCC et la Direction des Affaires Rurales du Ministère de l'Intérieur, appuyées par des objectifs quantitatifs fixés par Région.

Habous	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Superficie totale</u> : 80.000 hectares de foncier dans les villes sur lesquels il subsiste un travail d'identification, de délimitation, d'établissement des données cadastrales avant la sécurisation / immatriculation des biens.
Titres khalifiens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concerne particulièrement la zone nord du pays (hors Tanger) ; Régime foncier lié à l'Histoire du pays et à l'héritage légué par le protectorat espagnol : délimitation des biens makhzen et des collectivités ethniques par la définition des Titres khalifiens qui, par la Loi, ne sont pas reconnus en tant que titres de propriété par le régime d'immatriculation foncière. ➔ <i>Travail en cours entre l'ANFCC et le Ministère de l'Intérieur pour définir une stratégie spécifique pour cette zone du Nord du pays, nécessitant de prendre, en plus de mesures techniques, de véritables décisions politiques pour transformer les Titres Khalifiens en droit réel de propriété.</i>

C. Foncier et développement socioéconomique

Au cœur du développement, la maîtrise et la sécurisation du foncier et l'organisation de son utilisation et mobilisation optimales constituent des facteurs clés de succès de toute politique publique en la matière. Aussi, l'état des lieux du secteur du foncier au Maroc, dans sa relation avec le développement, révèle une série de dysfonctionnements qui remettent en cause la capacité de gérer le foncier en tant que ressource rare non renouvelable et de le mettre au service d'un développement inclusif avec l'efficacité et l'efficience requises. Ces contraintes ont pu être relevées sur plusieurs plans :

Secteurs clés	Objectifs visés	Contraintes spécifiques liées*
<p>Planification et aménagement urbanistique</p> <p><i>Organisation urbaine, zoning, réalisation des infrastructures, des installations et des équipements publics</i></p>	<p>Aménager et gérer le territoire en vue de la planification de l'expansion urbanistique.</p> <p>Dans ce cadre, le foncier se trouve au cœur de la politique de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme, étant la première ressource de cette politique.</p>	<p>* <i>En plus de celles précitées, relatives à l'absence de vision globale, à la multiplicité des régimes fonciers et des acteurs institutionnels, et à la complexité des dispositions juridiques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Épuisement du foncier public ; • Processus long pour l'élaboration et la mise en œuvre des schémas directeurs et des plans d'aménagement ; • Recours fréquents aux dérogations (justifiés et moins justifiés), avec des risques systématiques de distorsion et de création d'incohérence ; • Spéculation foncière ; • Non-actualisation de la carte foncière ; • Faiblesse de la proportion des biens immobiliers immatriculés.

Habitat

Fourniture d'un logement décent

Le foncier est un élément clé sur lequel repose la politique de l'Etat dans la promotion du droit d'accès au logement pour le citoyen

(Sécurisation de l'accès à la propriété immobilière, Fourniture d'une offre de logements diversifiée, Création de villes nouvelles et de pôles urbains).

- Contraction des réserves foncières à destination de la construction des logements et hausse excessive des prix en périmètre urbain ;
- Recrudescence du phénomène de spéculation immobilière et absence de mécanismes efficaces pour réguler et contrôler le marché immobilier ;
- Inadéquation des zonages adoptés dans les documents d'urbanisme et des programmes publics et privés de logements.

Agriculture

Promotion du développement agricole et rural

L'agriculture est un secteur vital en raison du nombre d'emplois qu'il assure, de sa position dans l'économie nationale et de son rôle dans le développement rural.

Naturellement, le foncier représente la ressource fondamentale pour le développement agricole, en tant que structure de base sur laquelle repose l'activité toutes filières confondues.

- **Exiguïté de la superficie des petites exploitations agricoles ;**
- **Non-généralisation du régime de l'immatriculation foncière ;**
- **Déroptions accordées par les commissions régionales d'investissement pour la réalisation de projets sur les terres agricoles irriguées, auxquelles sont délivrés des attestations de vocation non-agricole, ce qui restreint de plus en plus les superficies des terres irriguées.**

Industrie

Encouragement de l'investissement productif

Le foncier industriel représente un facteur majeur de l'attractivité de l'économie.

Depuis l'indépendance, le Maroc a consacré des efforts importants pour assurer une offre en foncier industriel et répondre aux besoins de développement de ce secteur. Toutefois, il ressort que les chiffres et la nature de cette offre reste en deçà des besoins des industriels aussi bien en volume qu'en qualité et compétitivité des zones dédiées.

- La logique qui prévaut est celle de l'opportunité foncière et non celle de l'adéquation offre-besoins et la convergence des facteurs de compétitivité des zones (logistique, équipements, conformité environnementale, proximité des bassins d'emploi, des centres de formation et de recherche, transport,...)
- Aggravation de la spéculation portant sur le foncier industriel ;
- Hausse des prix du foncier dans les zones caractérisées par leur grande attractivité et demande forte en termes d'investissements ;
- Coût élevé de connexion des ZI aux réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement, et impact sur les prix des terrains industriels, notamment pour les ZI enclavées.

Tourisme
*Promotion de
l'investissement dans
le secteur*

La demande sur le foncier dans le domaine du tourisme enregistre un intérêt et une croissance significative, en raison du lancement par l'Etat d'une série de stratégies et programmes, dont la dernière en date « Vision 2020 » pour le tourisme, qui vise à ériger le tourisme en pilier majeur de l'économie nationale.

- Absence d'une réserve foncière adaptée et dédiée aux projets touristiques ;
- Absence de convergence et faible coordination entre les acteurs publics en matière de mobilisation combinant foncier public et foncier privé pour la mise en œuvre des stratégies et des projets touristiques qui en découlent ;
- Complexité des procédures administratives relatives à la mobilisation du foncier public au service des projets touristiques, en raison de la multiplicité des acteurs, des procédures et des modes de gestion.

III. Premiers éléments d'analyse

a. Lecture bibliographique de la production interne du CESE : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du foncier, tels que traités dans différents rapports produits par le Conseil

Capitalisant sur les productions internes du Conseil, la Commission a procédé à la réalisation d'une matrice présentant, d'une part, les principaux éléments d'analyse et de diagnostic relevant du foncier et, d'autre part, mettant en lumière les principaux enseignements, pistes de réforme et d'amélioration retenus par le CESE.



A l'occasion des études menées par le Conseil, et des rapports qui ont été produits en conséquence, la problématique du foncier s'est imposée comme étant un élément clé et une analyse contextualisée en a été faite pour aboutir à des recommandations fortes sur le sujet.

De ce travail de consolidation des acquis et de capitalisation sur les productions internes du Conseil, il ressort une convergence entre toutes ces analyses où le foncier constitue une contrainte forte, en termes d'accès, de localisation, de gouvernance et de coût.

Sur le plan de la gouvernance, il ressort le manque d'orientation stratégique et le recours à des dérogations qui créent des télescopages entre les objectifs sectoriels et qui sont autant d'occasions pour aggraver l'approche spéculative sur le foncier.

Figure 2 : Extract' des éléments de diagnostic et de recommandations relatifs au Foncier⁷

Bibliographie interne du CESE : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du Foncier		
Présentation des principaux éléments d'analyse et de diagnostic		
La politique foncière de l'Etat présente pour le Maroc un intérêt stratégique en termes de développement économique et social. Aussi le foncier a-t-il un rôle clé dans le domaine de l'urbanisme et de la planification urbaine, à lier aux objectifs d'aménagement de l'espace urbain, de réduction des disparités spatiales et de renforcement de la justice sociale.		
Thématique	Constats / Eléments de diagnostic	Rapport(s) source
* Foncier et ambition de l'émergence	- Ambition du CESE articulée sur l'objectif que la croissance contribue à améliorer progressivement les conditions de vie de la population, notamment en offrant au plus grand nombre l'accès aux services sociaux, et en proposant aux porteurs d'initiatives créatrices de richesse et d'emploi des opportunités d'accès équitable, entre autres, au foncier.	- Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013 - Capital immatériel
Bibliographie interne du CESE : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du Foncier		
Mise en lumière des principaux enseignements, pistes de réforme et d'amélioration retenus par le CESE		
L'ambition du Conseil Economique, Social et Environnemental, à travers ses différents rapports, consiste donc à définir les grandes problématiques relatives aux exigences et aux contraintes de la réforme du foncier, à son rôle dans l'instauration de la justice sociale et territoriale, à sa capacité à être un levier d'investissement et aux moyens à mobiliser en termes de régime fiscal et de modèle de financement. Des recommandations pratiques sont ainsi détaillées pour définir des axes d'amélioration de la politique foncière actuelle, en insistant sur le rôle majeur du foncier dans le développement économique et social.		
Thématique	Recommandations	Rapport(s) source
* Cohérence des stratégies sectorielles, foncier industriel et rôle de la Région	- Les Régions devront jouer pleinement leur rôle de développement industriel dans le cadre de leurs nouvelles missions. La région est le niveau approprié pour gérer la mise en cohérence de la politique industrielle avec celles de l'aménagement, de l'équipement et des infrastructures (ports, aéroports, routes, autoroutes, zones logistiques etc.); celles de l'accès aux ressources (énergie, eau, foncier), celle relative à la protection de l'environnement et celle du développement et de la promotion des compétences.	- Cohérence des Politiques Sectorielles et ALE - Changement de paradigme pour une industrie au service de développement soutenu, inclus et durable
* Anticipation des besoins du pays et vision stratégique	- Définir et mettre en œuvre une politique transversale pour les ressources stratégiques partagées, dont le foncier. Il convient donc d'imaginer un cadre opérationnel pérenne, à travers un secrétariat ou toute autre structure permanente, qui devra prendre en considération les objectifs globaux de développement et ceux liés aux différentes stratégies sectorielles, le tout étant aligné sur le même horizon temps et régi par des arbitrages au plus haut niveau (Chef du Gouvernement si nécessaire). Un système d'information qui intègre l'ensemble des programmes, en consolide les principaux moyens et réalisations, permettra aux acteurs de coordonner leurs objectifs et de valider conjointement l'avancement de leurs	- Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013 - Capital immatériel - Cohérence des Politiques Sectorielles et ALE

Illustratif

Aussi le foncier a un rôle clé dans le domaine de l'urbanisme et de la planification urbaine, à lier aux objectifs d'aménagement de l'espace urbain, de réduction des disparités spatiales et de renforcement de la justice sociale.

L'ambition du Conseil Economique, Social et Environnemental, à travers ses différents rapports, a donc consisté en l'identification des grandes problématiques relatives aux exigences et aux contraintes de la réforme du foncier, à son rôle dans l'instauration de la justice sociale et territoriale, à sa capacité à être un levier d'investissement et aux moyens à mobiliser en termes de régime fiscal et de modèle de financement.

Des recommandations pratiques ont ainsi été retenues pour définir des axes d'amélioration de la politique foncière actuelle, en insistant sur le rôle majeur du foncier dans le développement économique et social.

Le document en question, sous format Excel, est joint en annexe à la présente note de cadrage.

⁷ **Bibliographie interne au CESE : Cohérence des Politiques Sectorielles et ALE ; Changement de paradigme pour une industrie au service d'un développement soutenu, inclusif et durable ; Richesse globale du Maroc entre 1999 et 2013 - Capital immatériel ; Système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale ; Développement du monde rural : défis et perspectives ; Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles ; Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme ; etc.**

b. Constats saillants : Récapitulatif des éléments saillants relatifs à la thématique du foncier – faible efficacité et effectivité des systèmes de sécurisation et de valorisation foncière

Au vu de ces premiers éléments de constat et d'analyse, il ressort que le foncier, pourtant devant constituer un facteur important de production de valeur, continue à représenter souvent un frein au développement au Maroc.

En effet, et malgré de nombreuses tentatives pour dépasser les contraintes qui lui sont liées, et en dépit des efforts consentis pour faire évoluer les législations et les systèmes de sécurisation et de valorisation foncières, en réponse aux failles des systèmes endogènes en place, les législations foncières restent éloignées des problématiques et des réalités complexes du terrain. Des problématiques notamment liées à des réalités culturelles et sociales (*poids de la Terre dans la culture de la société marocaine et en particulier pour les populations rurales*). Ce qui rend l'état actuel des législations en place, avec leur diversité et le manque d'intégration et de cohérence, loin d'être en mesure de répondre aux vrais besoins et d'atteindre l'efficacité, la fluidité et l'équité souhaitées.

La situation aujourd'hui amène à plusieurs constats, représentatifs des limites actuelles de la politique foncière nationale :

D'abord, la force et la complexité de la relation des populations à la terre et au foncier, impactée par les différentes phases de l'Histoire récente du Maroc. Si les pratiques foncières coutumières, tout en se perpétuant, ont montré une certaine tendance (du moins sur le plan formel) à intégrer les changements économiques, écologiques et sociaux, la rupture entre les lois et les réalités et pratiques observées sur le terrain demeure encore aujourd'hui profonde.

Ensuite, l'absence d'une vision stratégique et multisectorielle et d'un cadre intégré de gestion, de planification, de programmation et d'accompagnement du changement du secteur, sont à l'origine de cette difficile situation. A cela s'ajoute l'absence d'une politique de gestion stratégique et efficace des réserves foncières, ainsi que des lacunes en termes de gouvernance du secteur, elles-mêmes aggravées par le manque de mécanismes appropriés assurer l'articulation des rôles et pour coordonner et rationaliser les interventions des différents acteurs.

Les contraintes réglementaires matérialisées, d'une part, par la complexité et sur plusieurs aspects, la désuétude de l'arsenal juridique encadrant le foncier (public et privé) et, d'autre part, par l'empilement des textes juridiques et des initiatives (souvent en silo), empêchent d'impulser une gestion transverse, cohérente et coordonnée de l'arsenal juridique encadrant le foncier et permettant de corriger les dysfonctionnements relatifs à la dispersion et au chevauchement des règles applicables à la propriété et l'exploitation foncières.

Aussi, le manque de synergie et de complémentarité dans le développement des projets relevant des diverses politiques sectorielles, couplé aux difficultés d'accès des investisseurs au foncier (*industriel, agricole, résidentiel, espaces et équipements publics,...*) rendent nécessaire une réforme du système foncier dans sa globalité.

La forte croissance spéculative des prix fonciers et immobiliers, observée au Maroc, particulièrement celle qui a marqué les deux dernières décennies (sans aucune mesure avec le rythme de développement du pays), est devenue un défi majeur pour les politiques

publiques. Prenant une forme spéculative, elle a une incidence directe sur l'aménagement du territoire, en renforçant la spécialisation fonctionnelle et sociale des espaces urbains. Les activités à faible marge (petit commerce, artisanat...) et les groupes sociaux à faibles revenus se voient de plus en plus relégués hors des centres villes. Les espaces périphériques eux-mêmes se hiérarchisent en fonction d'une part, des niveaux de revenus des populations qui y habitent ou qui s'y installent et, d'autre part, du potentiel de l'orientation des extensions urbaines et des lobbys qui s'exercent pour l'influencer.

Ces ségrégations ne se développent pas seulement entre urbain et rural, mais aussi de manière forte entre régions et l'intérieur des régions.

Encadré 1 : problématiques liées aux terres collectives et équité hommes-femmes en matière de régimes fonciers et des droits qui y sont associés

Le cas spécifique des terres collectives et notamment les inégalités relevées au niveau de l'exploitation et de la propriété de ces terres constitue une problématique majeure qu'il convient d'analyser en profondeur, en raison d'une exploitation de plus en plus large et pressante de ces terres, loin de l'un des objectifs majeurs qui est celui d'un retour significatif et tangible sur les collectivistes.

Aussi, les droits fonciers des femmes, qui sont étroitement liés à leur condition dans la société, sont encore plus touchés que ceux des hommes. La condition féminine est, à ce titre, aggravée par l'impact de phénomènes historiques, culturels et sociologiques. Au Maroc, les droits fonciers des femmes, et particulièrement en ce qui concerne l'exploitation, se heurtent à deux problématiques majeures : la complexité du système foncier lui-même et le caractère inégalitaire de leur accès, non seulement à la propriété mais aussi aux potentiels fruits d'exploitation des terres.

Dans le cas particulier des terres collectives, le droit d'exploitation et d'usufruit n'est généralement octroyé qu'aux chefs de famille de sexe masculin. De ce fait, les mobilisations portées par des femmes et pour le droit des femmes, sont de plus en plus visibles : elles représentent une protestation d'abord contre l'exclusion injustifiée des femmes du droit de jouissance sur les terres collectives ; un droit qui a fini par leur être attribué par des circulaires ministérielles émises par le ministère de l'Intérieur entre 2009 et 2012.

Malgré ces avancées, une question reste entière, celle des référentiels utilisés, à différentes échelles, pour légitimer l'inclusion des femmes parmi les listes des ayants-droit.

Enfin, certaines considérations d'ordre opérationnel constituent elles aussi des freins à l'accompagnement cohérent et synergique de la politique foncière, parmi lesquelles on compte :

- (i) l'absence de mécanismes procéduraux de régulation du marché foncier, en vue de prévenir la spéculation et ses incidences sur les prix et leurs impacts sur la dynamique de développement économique et social du pays ;
- (ii) le faible recours aux technologies, notamment numériques, pour assurer la maîtrise, la stabilisation et l'échangeabilité de la structure foncière ;
- (iii) et le faible niveau de la formation fondamentale et continue des ressources humaines ayant en charge la gestion du secteur foncier, avec la nécessité de favoriser la spécialisation dans ce domaine.

L'ensemble des dysfonctionnements précités, qui constituent autant de contraintes en termes "d'usage" du foncier, sont à rajouter à d'autres types de contraintes parmi lesquelles les contraintes d'ordres sociale, écologique, de développement durable, celles liées aux développements d'infrastructures de base, ainsi que celles encore plus complexes, liées aux comportements humains... toutes participant à transformer la nature de la relation au foncier, dont les effets et impacts sont loin d'être neutres pour et sur les politiques publiques du pays.

c. Assises nationales sur la politique foncière de l'Etat : contenu et principaux enseignements

L'année 2015 a été marquée par l'ouverture d'un débat participatif élargi visant la définition d'une réforme en profondeur du secteur foncier, traduit par l'organisation des Assises nationales sur la politique foncière de l'Etat.

L'événement a permis de dresser l'état des lieux du régime foncier sous ses diverses manifestations, d'identifier les dysfonctionnements majeurs qui empêchent le foncier de remplir son rôle en matière développement et enfin, de proposer des pistes de recommandations pour remédier auxdites défaillances, dans l'objectif de garantir une réforme efficace du secteur et une amélioration de sa gouvernance.

Dans le message adressé aux participants aux Assises nationales sur « la politique foncière de l'Etat et son rôle dans le développement économique et social », Sa Majesté a appelé à une nouvelle gouvernance du foncier et la simplification des procédures de sa gestion, de sorte qu'il puisse jouer le rôle qui lui revient dans le renforcement du dynamisme économique et social du pays.

***Extraits de la lettre de SM Le Roi adressée aux participants aux Assises nationales
Décembre 2015***



« Il constitue l'assise principale pour stimuler l'investissement productif, générateur de revenu, créateur d'emplois, et aussi pour lancer des projets d'investissement dans les différents domaines de l'industrie, de l'agriculture, du tourisme, des services et d'autres encore »

[...]

« Il est nécessaire pour le prendre en charge, d'adopter une vision globale intégrant toutes les dimensions juridiques, institutionnelles, organisationnelles et procédurales, et tenant compte des spécificités de ce secteur ainsi que de la nature complexe et imbriquée de sa structure, qui est due à l'interpénétration d'une multitude de facteurs historiques et socio-économiques »



Parmi les sujets débattus lors de ces Assises, figurent les problématiques liées à la structure, à la gouvernance et à la sécurité foncières ; aux liens du foncier avec la réalisation de la justice sociale et territoriale ; à la position du foncier dans le domaine de l'urbanisme et de la planification urbanistique, du développement agricole et rural, du logement et de la promotion de l'investissement ; et enfin les aspects traitants de la dimension financière et du régime fiscal. **De ces travaux, il ressort un certain nombre d'éléments de synthèse qui se recoupent dans une large mesure avec les dysfonctionnements préalablement identifiés dans le présent document.**

IV. Ambition du CESE

Du fait de la diversité des statuts des terres et de la multiplicité des intervenants, le système foncier au Maroc subit de fortes contraintes structurelles qui limitent son apport en tant que plateforme de base dans la dynamique de développement.

En vue d'élaborer son rapport avec une vision intégrée dans laquelle le secteur foncier jouerait un rôle moteur dans le développement national, le CESE ambitionne d'aborder les questions relatives aux :

- Principaux déterminants de la structure et de la gestion foncière nationale, entre dimension historique, son évolution, la relation à la terre, son implication sur les personnes, sur les groupes et sur la société, les différents statuts juridiques et les conditions, la motivation et les impacts de leur mise en œuvre, les modes d'organisation qui en découlent, les conditions d'accès, les contraintes d'usage et de mobilisation, et les conséquences économiques, sociales, sociétales et environnementales ;
- L'analyse des impacts sur les populations concernées, sur la gestion et l'efficacité du secteur foncier et plus généralement, sur le développement global du pays ;
- Les projections d'avenir et voies de réformes, à la lumière des travaux réalisés au Maroc et des bonnes pratiques et tendances mondiales, en insistant sur le rôle majeur et central du foncier dans tout développement économique et social, durable.

En ce sens, et pour que le foncier puisse jouer ce rôle moteur dans le développement économique et social, la régulation du marché et la lutte contre la spéculation, il est nécessaire de dépasser les contraintes de son organisation actuelle en silo et la logique de fonctionnement 'par opportunité'. Il faudrait privilégier la définition d'un cadre global régissant l'ensemble des dimensions, et articulé autour des principes d'équité et d'inclusion sociales ; de performance et d'efficacité économiques, de gestion optimale d'une ressource rare qui s'épuise et qui ne se renouvelle pas, le tout orienté pour répondre aux besoins de tous les acteurs, de tous les citoyens et des générations actuelles et futures.

Cela suppose deux prérequis essentiels : d'abord, une compréhension objective et approfondie des problématiques liées aux différentes facettes du foncier, à l'échelle individuelle, collective, territoriale, régionale et nationale. Une maîtrise qui ouvre les possibilités d'élaborer des voies réelles d'assainissement du foncier, de fluidification optimale des mouvements entre les différents statuts juridiques, entre les milieux rural, urbain et périurbain, dans le sens qui sert la dynamique de développement, de cohésion et de renforcement de la confiance.

Aussi, tenant compte des particularités majeures du foncier : qui, en tant que ressource rare par excellence, épuisable, il ne peut être créé et ses usages une fois consommés, le sont souvent de manière définitive et rarement réversible. C'est pourquoi, le foncier devrait être traité sous les deux prismes ; "gestion de stock" et "gestion de flux", intégrant l'ensemble des contraintes qui pèsent sur lui, telles que précitées dans le présent document.

La gestion de stock devrait être paralléliser avec une analyse par 'flux', dans la mesure où la richesse d'un pays réside dans sa capacité à créer une dynamique qui favorise l'utilisation optimale et la circulation des actifs dont il dispose, y compris les actifs fonciers (favoriser l'exploitation productive de valeur et les transactions en conséquence).

Cette double dimension fluidité/circulation interpelle l'accessibilité du foncier à tous les usages possibles (aménagement du territoire, urbanisation, habitat social, industrie, agriculture,...), ainsi que les politiques publiques impactant les dimensions disponibilité du foncier, prix, financements, lutte contre la spéculation, fiscalité,... et leur capacité à orienter le foncier au service d'un développement soutenu, durable, inclusif, procurant confiance pour les investisseurs et sentiment d'équité pour les citoyens.

Aussi, toute stratégie envisagée à l'avenir dans le domaine du foncier doit répondre aux défis de la diversité, de la rareté et du développement durable. Pour cela, elle devrait s'appuyer sur des politiques foncières appropriées, assurant convergence entre croissance économique et équité sociale, d'une part, et assurant l'inclusion des populations rurales et urbaines de l'autre.

La dimension genre dans la législation et dans la pratique de gestion foncière marocaine et les origines des problématiques y afférentes et plus particulièrement celles liées à l'accès des femmes soulatiyates à l'exploitation et à la propriété des terres collectives constitue également un point fondamental à considérer pour répondre aux objectifs (dont celui de l'équité) de la nouvelle stratégie de l'Etat en matière de gestion du foncier. Etant entendu que l'étendue de la dimension de l'inclusion sociale et du caractère genre dans le domaine foncier ne devra pas être réduite à la seule question des femmes soulatiyates.

Ainsi, la définition d'une vision stratégique globale, multidimensionnelle et multisectorielle s'impose, pour créer le cadre global, intégré et cohérent de gestion, de planification et de programmation régissant l'ensemble des dimensions liées au foncier, ses usages et ses impacts. Un cadre qui devrait assurer l'articulation entre les principes d'équité, d'inclusion sociale, de justice territoriale, de performance et d'efficacité économique, tout en tenant compte fortement de ses déterminants sociologiques, de façon à répondre aux besoins de tous les citoyens individuellement, des populations collectivement et de tous les acteurs concernés, non seulement pour les générations actuelles, mais aussi et dès à présent pour les générations à venir.

V. Méthodologie adoptée

Les travaux ambitionnés par le CESE dans le cadre de cette étude intègrent :

- 1. L'élaboration et la validation de la note de cadrage**, qui précise le référentiel de travail retenu, précise le "fil conducteur" des travaux de la commission, arrête la méthodologie qui sera appliquée pour garantir l'atteinte des objectifs de l'étude, selon une approche participative, et propose le calendrier de travail de la commission.
- 2. La mise à profit de la valeur ajoutée du CESE**, à travers le référentiel pluriel du Conseil, à la fois économique, social et environnemental, en plus de son ouverture sur la société, à traduire par l'organisation d'un débat ouvert, sans a priori, ambitionnant d'apporter une réelle valeur ajoutée pour alimenter la mise en place d'une nouvelle stratégie nationale en matière d'orientation de gouvernance et de gestion du foncier, le tout renforcé par des séances d'auditions ciblées et des ateliers thématiques.

3. **Consolider et capitaliser sur les travaux déjà réalisés sur le sujet**, par des institutions et organismes nationaux et internationaux (à commencer par ceux produits par le CESE même) et des acteurs économiques, académiques et sociaux, et ce à travers une analyse bibliographique approfondie de ces travaux.
4. **Les résultats ainsi obtenus, seront mis à profit pour élaborer une lecture critique de l'état du secteur foncier à ce jour, afin d'en examiner le potentiel et les perspectives**, par la revue du cadre juridique et institutionnel notamment :
 - ❖ Réalisation d'un diagnostic et d'une lecture critique des réalisations relatives au secteur foncier à ce jour, afin d'en examiner le potentiel et les perspectives ;
 - ❖ Mise en lumière des dysfonctionnements majeurs qui persistent encore aujourd'hui et, par ricochet, des biais économiques, sociaux et sociétaux générés par le système en place.
5. **Réalisation d'une étude de Benchmark international**, sur un ensemble de pays (5 à 6), ayant connu des situations et problématiques proches de celles caractérisant la situation au Maroc, et ayant pu y apporter des solutions pertinentes. L'objectif étant de dégager les meilleurs pratiques et tendances internationales, susceptibles d'enrichir la réflexion autour des orientations à retenir pour une nouvelle stratégie nationale de gestion publique du foncier (public et privé).

Il est prévu le recours à une expertise externe sur des thématiques spécifiques, parmi lesquelles il convient de citer certaines déjà identifiées et pour lesquelles les termes de référence ont été établis dans ce sens :

* **Analyse bibliographique**, recensant et analysant les études existantes, dans l'objectif de capitaliser sur les travaux des différents acteurs concernés par le sujet, pour alimenter le diagnostic et identifier les points nécessitant approfondissement.

* **Benchmark international**, qui devrait cibler des best-practices en matière de gestion et d'organisation du secteur foncier, devant dégager les bonnes pratiques et les grandes tendances internationales en matière de gestion efficace du secteur foncier et des grands enjeux desquels il faudrait tenir compte dans la perspective la définition d'une stratégie intégrée à travers laquelle le secteur jouerait un rôle moteur dans le développement national.

* **Une analyse de l'arsenal juridique en rapport avec le foncier** au Maroc, qui proposerait des pistes opérationnelles d'action ainsi que des leviers structurants à même de moderniser ce dispositif et servir de base pour la conception d'une refonte globale pour un cadre juridique plus cohérent relatif au foncier public et privé et favorable à la dynamique du développement et de l'équité entre citoyens, individuellement et groupés, entre territoires et entre générations.

La réalisation des termes de référence et le pilotage de cette consultation est assuré conjointement par le CESE et l'Agence MCA-Morocco, selon les modalités détaillées ci-après dans le volet 'Organisation spécifique des travaux : partenariat avec l'Agence MCA-Morocco'.

Les termes de référence de ladite intervention d'expertise externe sont joints en annexes au présent document.

6. **Ouverture d'un Forum accessible sur le site du CESE, pour ouvrir une contribution la plus large**, permettant à des citoyens s'intéressant au sujet d'un côté et à des acteurs académiques de l'autre, d'enrichir les travaux du Conseil, par leurs analyses et leurs propositions (*voir ci-après, paragraphe b. Appel à contributions et participations citoyennes*).
7. **Sur la base de cet état de la situation, du Benchmark international et des réflexions approfondies dégagées des travaux organisés par la commission du CESE**, arrêter de manière concertée et selon une approche participative et inclusive les contraintes à lever et les réformes à engager se rapportant à l'ensemble des thématiques de l'étude ;
8. **La proposition par le Conseil de pistes d'inflexion et de leviers structurants une nouvelle politique foncière de l'Etat**, qui soit globale, cohérente et au service des stratégies nationales et plus généralement au service d'un développement soutenu, durable, inclusif, procurant confiance pour les investisseurs et sentiment d'équité pour les citoyens.

Créatrice de valeur ajoutée nationale, la nouvelle politique foncière ambitionnée par le CESE devra, d'une part, s'adapter aux développements économiques et sociaux qu'a connus le Maroc en garantissant la protection et la valorisation du capital foncier ainsi que son intégration active et durable dans la dynamique de développement et, d'autre part, de garantir une gestion efficiente et intégrée du secteur.

a. Organisation spécifique des travaux : partenariat avec l'Agence MCA-Morocco

Il est à rappeler le rôle central de l'Agence MCA-Morocco dans la mise en œuvre du deuxième programme d'aide conclu entre le Gouvernement Marocain et le MCC, qui prévoit dans le volet "amélioration de la productivité du foncier", un soutien au Gouvernement pour l'élaboration d'une stratégie nationale de la politique foncière de l'État.

De par cette mission, l'Agence MCA-Morocco, représente pour le CESE un partenaire privilégié pour mener les travaux relatifs à la présente saisine.

Les principaux axes de collaboration entre les deux institutions et modalités de leur mise en œuvre peuvent être résumés comme suit :

- ❖ Partage de l'état de connaissance et d'avancement sur le sujet du foncier et de sa gouvernance au Maroc ;
- ❖ Identification conjointe des problématiques saillantes relatives à la gestion du foncier dans notre pays ;
- ❖ Participation de l'Agence aux événements organisés par le CESE (dont les auditions et les ateliers significatifs, à prévoir, organiser et à planifier) ;
- ❖ Réalisation par le Conseil, avec la contribution de l'Agence, des Termes de Référence des études à externaliser.
Les thématiques à externaliser – *identifiés à ce stade* – relèvent des sujets suivants : analyse juridique (corpus juridique et soubassements) ; analyse bibliographique et benchmark (pays à préciser) ;

Tenant compte des positions institutionnelles des deux parties, ces dernières œuvreront dans le cadre d'une grande synergie avec l'apport de chacune, en veillant à préserver leurs indépendances respectives, notamment en ce qui concerne les positions et les orientations portées par les rapports et documents produits par chacune d'entre elles.

b. Appel à contributions et participations citoyennes

De par l'importance du sujet et de son impact sur une large population de citoyens et d'acteurs, le CESE souhaite renforcer son approche par un élargissement de la base des participants et avec une démarche fondée sur les principes de démocratie participative et de débat public. C'est pourquoi, le conseil met en place, à travers son site web institutionnel www.ces.ma, une plateforme permettant de recueillir les contributions des citoyen(ne)s, des associations de la société civile, des chercheurs et des acteurs du monde académique et universitaire, et ainsi d'élargir le cercle de participation, de réflexion et d'enrichissement de l'analyse et des pistes de solutions.

- Accès à la plateforme via le site web institutionnel du CESE :
<http://www.ces.ma/Pages/Accueil.aspx>
- Appel à contributions et participations citoyennes : *Parce que votre analyse et vos propositions nous enrichissent*

==> Les contributions sont à envoyer à l'adresse efoncier@ces.ma avant le 31 janvier 2019<==



c. Programmation prévisionnelle des auditions

En plus des auditions spécifiques qui ont déjà été organisées, d'autres rencontres sont prévues dans le cadre de la réalisation de cette étude, sous différentes formes (*auditions ciblées/groupées, et/ou ateliers de travail, ...*), et avec l'ensemble des parties prenantes concernées par le sujet.

Parmi ces rencontres, il y'a lieu de citer les cibles des auditions suivantes à programmer dans la suite des travaux de la commission :

- *Liste non exhaustive, évolutive au fil des travaux* -

Départements ministériels	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Economie et des Finances - <i>Direction des Domaines</i> ✓ • Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique – <i>Direction des routes</i> ✓ • Ministère de l'Intérieur – <i>DGCL & Direction des Affaires Rurales</i> ✓ • Ministère des Habous et des Affaires islamiques ✓ • Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime - <i>Direction des Aménagements Fonciers</i> ✓ • Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville • Ministère de la Culture – <i>Sites archéologiques et lieux de vie</i> • Secrétariat d'Etat chargé du Développement Durable
Acteurs institutionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Régions – Mairies (<i>Casablanca, autres</i>) • Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie ✓ • Agence Judiciaire du Royaume • Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la désertification ✓ • Autoroutes du Maroc ✓ • Office National des Chemins de Fer ✓ • Agences urbaines • Agence MCA-Morocco ✓
Acteurs Economiques	<ul style="list-style-type: none"> • Caisse de Dépôt et de Gestion • Fédérations sectorielles – <i>FNPI, ...</i> • Confédération Marocaine de l'Agriculture et du Développement Rural (COMADER) • Collectif des Zones Industrielles Ordre National des Topographes
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Associations – <i>Transparency Maroc</i> ✓ <i>ADFM</i> • Syndicats • Autres à identifier
Monde académique	<ul style="list-style-type: none"> • M. Mohamed Tozi ; ✓ • M. Nouredine Aoufi ; ✓ • M. Ahmed Bendela ... ✓

Aussi, il est prévu l'organisation d'un certain nombre d'ateliers à compter de septembre 2018, parmi lesquels un portant sur le rôle des régions et la territorialité du foncier, un autre relatif à la mise à disposition du foncier dans les activités sociales et économiques, en plus d'autres en cours de préparation.

Atelier 1

Etat : Réalisé ✓
Avril 2018

« Déterminants sociologiques du foncier : entre héritage historique et impératifs de développement économique, d'équité et de justice sociale »

Atelier 2

Etat : En préparation
Octobre 2019

« Rôle des Régions et gouvernance du foncier pour un nouveau palier du développement territorial »



Atelier 3

Etat : En préparation
Décembre 2018

« Assainissement et mobilisation du foncier pour une nouvelle dynamique socio-économiques »



Autres Ateliers

En cours d'identification



d. Calendrier prévisionnel – Horizon Juin 2019

Etapes	02.2018	03.2018	04.2018	05.2018	06.2018	07.2018	08.2018	09.2018	10.2018	11.2018	12.2018	...	05.2019
<i>Réalisation et validation de la NC par la Commission</i>													
<i>Validation de la NC par le Bureau</i>													
<i>Analyse/auditions</i>													
<i>Ateliers thématiques</i>													
<i>Forum e-Foncier</i>													
<i>Expertise Externe / Etudes thématiques</i>													
<i>Rédaction/validation du projet de rapport par la commission</i>													
<i>Présentation projet rapport au Bureau</i>													
<i>Présentation projet rapport pour approbation par l'AG</i>													