



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



AJLP & GS

African Journal of Land Policy and
Geospatial Sciences



Access to urban land

Regulations between land use, functions, and actors

L'accès au foncier urbain

Régulations entre usages, fonctions et acteurs

Najat Sedki

Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme
Sedki.najsed.najat@gmail.com, Rabat, Maroc

Résumé

Aujourd'hui, les dynamiques démographiques et économiques stimulent une concurrence croissante pour l'accès au foncier urbain. La multiplication des besoins et des logiques d'usage de cette ressource non reproductible déclenche, plus que jamais, la question de la régulation de l'accès au **foncier** et interroge les modalités de distribution des droits de propriété entre les différents acteurs.

Si la disponibilité d'une réserve foncière et le regroupement des moyens d'action et de contrôle entre les mains de l'Etat central marocain a permis à celui-ci de garantir l'accès de plusieurs ménages à la propriété, l'épuisement de cette réserve et l'émergence de changements liés aux restructurations locales (décentralisation) et transfrontalières (globalisation) marquent la fin des certitudes qui guidaient l'action publique et interrogent ses nouveaux registres. Les pratiques hybrides, opportunistes et dérogoires en matière de production foncière et urbaine révèlent l'importance de l'enjeu politique dans la régulation et la gouvernance du foncier au Maroc.

Mots clés : Accès, foncier urbain, régulation, enjeu politique, gouvernance.

Abstract

Today, the demographic and economic dynamics stimulate an increasing competition for the access to the urban land. The multiplication of needs and logics of use of this non-reproducible resource activates, more than ever, the question of the regulation of the access to the land and questions the modalities of distribution of property rights between the various actors.

If the availability of a land reserve and the regrouping of the means of action and control in the hands of Moroccan central state allowed it to guarantee the access of several households to the property, the exhaustion of this reserve and the emergence of changes linked to local (decentralization), and cross-border restructuring (globalization) marks the end of the certainties which guided public action and question its new registers. The hybrid practices, opportunistic and exceptional regarding land and urban production reveals the importance of the political stake in the regulation and governance of land in Morocco

Keywords: Access, urban land, regulation, political stake, governance

1. INTRODUCTION

Les dynamiques démographiques et économiques, à l'origine de l'intensification des besoins et des logiques d'usages du sol, laissent anticiper un manque croissant de cette ressource non reproductible.

En effet, la terre n'a ni le même rôle, ni les mêmes fonctions pour tous les acteurs : Etat, promoteurs immobiliers, industriels, simple citoyen...etc. Chaque acteur cherche à s'approprier une partie du sol selon une logique d'usage spécifique. Il en découle souvent des tensions et des conflits.

Dès lors, la question de la régulation de l'accès au foncier se pose avec plus d'acuité, surtout avec la fin des certitudes qui guidaient jusqu'ici l'action de l'Etat, notamment l'extinction de la réserve foncière publique et la dispersion, sous l'effet de la décentralisation, des moyens d'action entre plusieurs acteurs.

En effet, la régulation de l'accès au foncier interroge les modalités de la nouvelle action publique, voir la façon dont les pouvoirs publics définissent les droits de propriété sur la terre et sur les ressources naturelles en générale, dont elle les administre et les distribue entre les différents acteurs. Elle interroge aussi la capacité de ces acteurs à contribuer à cette administration.

C'est tout l'art de gouverner que d'arbitrer entre usages et fonctions économiques concurrentes du sol, de concilier, dans le respect du dispositif législatif et réglementaire, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs, d'associer les citoyens au processus de décision afin de reconnaître la légitimité de leurs revendications quant à l'accès équitable à la terre

et quant à leurs pratiques locales dans ce domaine.

Cet article est issu d'un travail de thèse en cours de finalisation intitulée : « L'accès au foncier urbain Concurrences et régulation entre usages, fonction et acteurs. Cas de la préfecture de Skhirat- Témara ». Il analyse les processus de régulation des rapports qui se nouent autour de l'accès au foncier urbain à travers une question centrale : « Comment les concurrences qui se nouent autour de l'accès au foncier urbain sont-elles régulées » « Au-delà » « comment les pratiques de régulation (consensuelles, négociatrices ou autres) intègrent-elles des politiques et des actions pouvant favoriser ou non la gouvernance urbaine ?

Nous avons choisi pour appuyer notre analyse la préfecture de Skhirat- Témara. Celle-ci est partie intégrante du corridor urbain du littoral moyen atlantique et de la conurbation de Rabat- Salé- Témara. En tant qu'espace périphérique de la capitale Rabat, elle fait l'objet de concurrences très vives pour l'accès au foncier.

2. QUASI- EPUISEMENT DE LA REGULATION CLASSIQUE

Une recherche portant sur l'accès au foncier urbain, sur les concurrences et les régulations qui s'opèrent entre les usages, les fonctions et les acteurs du sol, est en fait une recherche qui interroge le processus de formation de l'espace urbain mais aussi le rapport entre le foncier et la décision politique. D'autant plus que conduire une politique foncière et urbaine à l'heure actuelle ne s'opère plus selon les modèles qui prédominaient au 19^{ème} siècle, mais selon un

nouveau mode de développement qui se cherche entre un jeu d'essais et d'erreurs renvoyant au rôle régulateur de l'Etat ainsi qu'au politiques publiques mis en œuvre par celui-ci. Vue sous cet angle, la préfecture de Skhirat- Témara a connu une expansion urbaine très rapide empruntant tantôt la voie légale tantôt une autre en marge de la loi interrogeant ainsi le rôle de l'Etat dans la régulation de l'accès au foncier urbain

2.1 L'Etat et la levée des contraintes liées à l'aménagement foncier et urbain

La préfecture de Skhirat- Témara a connu une diversité de formes d'appropriation de la terre, résultat d'une évolution longue et complexe où interviennent des facteurs historiques, religieux, politiques et économiques. Toutefois, cette évolution a profité au statut privé de la propriété qui occupe actuellement 86% de la superficie de la préfecture (Conservation foncière, 2015). Toutefois, ce type de propriété représente plusieurs contraintes pour l'aménagement urbain : l'émiettement, l'indivision et dans une moindre mesure la non immatriculation.

Si le nombre de propriétés immatriculées est en net accroissement, la contrainte de l'indivision de la propriété reste toujours posée. L'indivision advient chaque fois que des personnes achètent conjointement un terrain ou qu'elles héritent d'une parcelle avec d'autres ayants droits.

Chaque copropriétaire ou héritier détient une fraction bien définie de la propriété indivise (la quote- part) sans connaître son emplacement. Le retard dans le partage des parts immobilise la propriété et accouche de situations juridiques très complexes, notamment la difficulté de cession des terrains sans le consentement de tous les propriétaires ou héritiers. Face à cet ensemble de contraintes quels sont donc les

moyens dont dispose l'Etat pour mobiliser du foncier ?

Pendant longtemps, l'Etat s'est appuyé sur une réserve foncière pour lever les contraintes liées à l'aménagement foncier. Cette réserve, constituée principalement des terres récupérées de la période coloniale, lui permettait d'être le principal lotisseur sur le marché. Il pouvait, à travers une offre considérable de terrain, contourner la rigidité et l'inadaptation de certaines structures foncières par rapport aux exigences des opérations de grands ensembles et les coûts d'aménagement très élevés (Charles, 1969).

A travers cette réserve, il permettait aussi à plusieurs ménages à revenus faibles ou moyens d'accéder à la propriété et ce, malgré les « glissements » spéculatifs liés à ce type d'opération (Chabbi, 1999) (Tebbal, 1999)

Toutefois, l'Etat n'a jamais réussi à renouveler cette réserve en extinction. D'une part, la pression de l'urbanisation ne laisse pas aux pouvoirs publics le temps d'effectuer des acquisitions échelonnées sur une période assez longue. D'autre part, les instruments juridiques de maîtrise du foncier lui faisaient défaut.

C'est ainsi que le droit de préemption ou la faculté pour l'Etat d'acquérir les terrains de préférence avant toute personne (Decoux, 1977) n'a jamais servi à la régulation du marché foncier, mais uniquement à combattre la fraude fiscale. Au lieu de permettre à l'Etat de profiter des bonnes affaires et de lutter contre la spéculation, cet instrument n'est utilisé que comme moyen de pression contre les propriétaires qui cèdent leurs terrains à des prix très faibles par rapport à leur valeur réelle.

Par ailleurs, le projet de création d'Agences foncières chargées de mobiliser le foncier et de constituer des réserves foncières n'a jamais dépassé le stade de projet, alors même que cette recommandation figure dans toutes les rencontres et les assises nationales portant sur le foncier.

En plus de ces mesures, l'Etat a prévu une Taxe sur les Terrains Non Bâties (TTNB). Il s'agit d'un impôt direct perçu au profit des communes. La TTNB s'applique aux propriétaires ou à défaut aux possesseurs des terrains non bâtis, situés à l'intérieur des périmètres des communes urbaines et des centres délimités disposant d'un document d'urbanisme. Cet instrument vise à lutter contre la rétention foncière et à dynamiser les marchés fonciers et immobiliers en incitant les propriétaires à vendre leurs terrains. Toutefois, le rôle de cette taxe a été réduit à l'augmentation des recettes fiscales des collectivités locales.

Face à l'épuisement de tous les outils de mobilisation du foncier, l'Etat fait souvent appel à ses prérogatives de puissance publique pour forcer les propriétaires à céder leurs terrains (Dryef, 1993). L'expropriation offre ainsi le double avantage d'accéder immédiatement aux terrains expropriés et surtout aux terrains correspondant le plus à ses choix d'implantation. Toutefois, cette procédure nécessite des ressources financières très importantes qui dépassent la capacité de l'Etat et des communes. D'une part, le champ de son application s'est élargi pour englober, en plus des opérations d'équipements publics, des opérations de logement social. D'autre part, en l'absence de critères précis d'évaluation des terrains, le juge assoit souvent l'indemnité consécutive à

l'expropriation sur la valeur des terrains expropriés au jour de la décision judiciaire autorisant l'expropriation.

Dans ce cadre, Mohamed Habib Begdouri souligne : « le temps où l'administration pouvait agir en toute quiétude pour décréter des servitudes ou procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique est révolu. Aujourd'hui, chaque cas d'expropriation mobilise des énergies notoires pour arriver à des résultats peu probants » (Begdouri, 1999, p.14)

2.2 La régulation de l'accès au foncier via la planification urbaine

La planification urbaine consiste en la mise en place de quelques règles d'utilisation future du sol sur un territoire donné. De ce fait, plusieurs documents publics ont été conçus à différentes échelles pour cadrer l'aménagement et l'urbanisme : les schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) pour orienter l'aménagement général d'un territoire et les Plans d'Urbanisme (PA) pour une répartition précise des sols selon différentes utilisations : résidentielles, touristiques, industrielles...etc.

La préfecture de Skhirat- Témara connaîtra l'élaboration d'un premier Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) à partir de 1971. Toutefois, il n'a jamais été approuvé, s'ensuit un autre Schéma, cette fois-ci approuvé en 1995. Ce dernier, dont la durée est 25 ans, a été conçu pour une aire d'aménagement très étendue regroupant la wilaya de Rabat- Salé- Témara et des provinces de Benslimane et Kénitra.

Quant aux plans d'aménagement, si on exclue les communes rurales d'Oum Azza et d'Essabah, toutes les communes disposent de PA homologués : quatre PA ont été homologués en 2015 et six PA sont en cours d'étude dont quatre

succéderont à quatre documents obsolètes. La dotation en document d'urbanisme profite aux communes qui ont le plus de poids démographique et économique.

Ces documents sont basés sur le zonage. R. Nelson, FT Aschman et H. Bartelomy ont donné trois définitions du Zonage dont l'articulation débouche sur trois éléments clés : une bonne compatibilité des usages, leur localisation judicieuse et l'unité de voisinage de ces affectations. (Nelson, Aschman ; 1957) (Bartolomy, 1955).

Selon les prévisions du SDAU de 1995, la préfecture de Skhirat- Témara gardera sa taille limitée et les centres périphériques maintiendront leur caractère de Banlieue. Conséquemment, les besoins de la préfecture en terrains jusqu'à l'année 2007 ont été sous-estimés par le SDAU (Tableau 1).

Designation	Besoins estimés par SDAU (en hectare)	Terrains ouverts par PA (en hectare)
Logement	5724	32269
Industrie	480	1052
Total	6204	33321

Tableau 1. L'écart entre les besoins en terrains estimés par le SDAU et les terrains ouverts à l'urbanisation par le PA au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara

Cet écart est dû d'une part au contexte temporel assez long d'élaboration du SDAU. Assurément, entre l'engagement du SDAU (1985) et son approbation (1995), plusieurs paramètres ont changé : le contexte, les rapports de force entre les acteurs et les enjeux. D'autre part, cet

écart s'explique par l'absence d'un référentiel formel et claire susceptible de faire la liaison entre les problématiques posées et les réponses qui y ont été apportées.

Selon Réjane Charles, « cette absence de référence laisse donc le champ entièrement libre aux différents groupes d'intérêt qui s'affrontent et essaient de faire prévaloir leurs objectifs divers. Bref, les règles du jeu sont généralement informelles » (Charles, 1975, p.156).

Sous cet angle, le SDAU avait inscrit un dispositif pré- opérationnel dit Zones de Réserves Stratégiques (RS) dans l'objectif de permettre aux opérateurs publics de réaliser un aménagement concerté, cohérent et destiné généralement à un projet d'intérêt public (ex : recasement des Bidonvilles). Ce dispositif présente plusieurs limites. Toute d'abord, la notion de réserve stratégique manque de fondement juridique. La zone RS est un secteur spécial qui ne figure pas dans les règlements des PA. Pour cette raison, l'administration est obligée de recourir soit à l'acquisition anticipée des terrains à l'intérieur de la zone RS, soit à l'expropriation pour cause d'utilité publique d'une partie, voire de la totalité de l'assiette foncière.

En définitive, ces secteurs ont été intégralement ouverts à l'urbanisation par les PA au profit des investissements publics et privés avant même les échéanciers fixés à cet effet (25 ans pour le SDAU et 10 ans pour les PA). Dès lors, les zones RS qui s'élevaient à 1796,1 hectares à l'échelle de l'agglomération Rabat- Salé- Skhirat- Témara ont largement diminué.

En effet, les enjeux politiques et les découpages administratifs ont abouti à la création de plusieurs communes là où il n'existait

qu'une ou deux. Non seulement la périphérie a connu une urbanisation massive à l'opposé de ce qui a été prévu par le SDAU, mais encore les lotissements réalisés au niveau des zones RS ont fait reculé le périmètre urbain au détriment de la ceinture verte et des espaces agricoles

Quant à l'affectation de ces terrains, la majorité a été destinée pour l'usage résidentiel, alors très dominant, au détriment des autres utilisations. Autant dire que le zonage tel que nous l'avons défini auparavant et qui suppose la compatibilité des usages, leur bonne localisation et l'unité de voisinage a été sacrifié par les pouvoirs publics au profit de l'opportunité foncière. Mais à bien considérer les choses, l'incapacité de la planification urbaine à réguler l'accès au foncier urbain dans le sens d'une complémentarité des usages est due au centralisme et au cloisonnement observé en matière de planification urbaine.

Au Maroc, le droit de l'urbanisme conforte la position de l'Etat et de ses appareils au détriment des communes. L'Etat a cherché à réguler l'accès au foncier urbain à travers un système autocentré hiérarchique où la conception des documents d'urbanisme est prise en charge par ses appareils administratifs, en l'occurrence, les Agences urbaines, pour le compte des communes. L'objectif étant entre autres, de créer des appareils bureaucratiques appuyant son introduction en périphérie. Toutefois, une étude réalisée à la demande du ministère de l'Urbanisme en Février 2003 a montré le cloisonnement de ces agences en matière de planification urbaine (Direction Générale de l'Urbanisme, 2008, p.87).

En effet, les Agences Urbaines sont investies de trois missions : l'étude, la gestion urbaine, et

l'aménagement foncier. Pourtant, C'est au niveau de la mission de gestion (autorisation de construire) que l'Agence Urbaine de Skhirat-Témara est la plus impliquée. Son rôle est banalisé au niveau des études et imperceptible en matière d'aménagement foncier. Le département de la gestion urbaine de l'Agence urbaine de Skhirat- Témara n'échappe pas à ce constat, et puis ce département coordonne rarement avec les autres départements des études et de l'aménagement foncier.

Ce cloisonnement interne est doublé aussi d'un enfermement des services d'urbanisme à leur environnement extérieur. Pour des raisons conjoncturelles et politiques, la direction de l'urbanisme a limité ses relations, en matière de planification urbaine aux partenaires techniques (hydraulique, Habitat, Régie...) alors qu'avec les communes et les associations, les rapports ont été extrêmement réduits (Direction Générale de l'Urbanisme, 2008, p.33). De même, les ministères du Commerce Extérieur et de l'Industrie et celui l'Environnement n'ont pas été associés à l'élaboration des documents d'urbanisme. Dès lors, quand il s'agit d'options stratégiques, elles sont arrêtées en dehors des circuits institutionnels.

Cette façon de faire explique le retard enregistré au niveau de l'élaboration des documents d'urbanisme et par surcroit le paysage incohérent de la préfecture. Le cloisonnement institutionnel, en plus de la dispute des compétences dévolues à l'Agence Urbaine par les communes ont été à l'origine du blocage de plusieurs projets d'investissements. Pour ces raisons, l'Etat a été obligé de chercher de nouveaux modes de régulation de l'accès au foncier urbain.

2.3 La régulation de l'accès au foncier via des règles en marge de droit et des techniques de gestion hybrides

Face aux contraintes d'aménagement foncier, l'administration a choisi d'opérer deux ajustements : introduire des mesures exceptionnelles pour apporter une certaine souplesse à un modèle de planification qualifié souvent de rigide et de contraignant par plusieurs investisseurs, et ajuster les organismes publics de l'habitat à travers l'introduction de techniques de gestion hybrides.

S'agissant des mesures exceptionnelles, l'Etat a autorisé un ensemble de projets alors même qu'ils dérogent aux dispositions des lois 12- 90 et 25- 90 régissant l'occupation des sols au Maroc. Ces dérogations ont été adoptées par des circulaires administratives : la circulaire n° 254 en date du 12 Février 1999, la circulaire n° 622 du 08 mai 2001, la circulaire n° 3020/27 du 04 mars 2003 conjointe entre le ministère chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme et le ministère de l'Intérieur, la circulaire n° 10098/31 en date du 06 juillet 2010.

D'après ces circulaires, les dérogations sont octroyées uniquement aux grands projets ayant un impact économique (création d'emploi), une portée sociale (résorption habitat insalubre, logement social) et un retentissement urbanistique (infrastructure hors- site, plus-value pour les secteurs concernés).

Au niveau de la préfecture de Skhirat-Témara, 151 demandes de dérogation ont été examinées durant la période 2010- 2014 (au niveau de toute la région, le nombre de demandes a atteint 386 demandes durant la période 2010- 2013). Néanmoins, l'analyse de la conformité des projets de dérogations a révélé que la procédure de dérogation a raté les

investissements ciblés. Les pétitionnaires ne déclarent pas toujours le montant des investissements (57%) encore moins le nombre d'emploi à créer (76%) (Agence Urbaine de Skhirat- Témara, 2015).

En plus, la répartition des dérogations selon les surfaces mobilisées durant la même période montrent que sur une superficie totale de 1415 hectares, 87% de l'assiette concerne des projets résidentiels (dont 9% seulement aux logements sociaux) contre 6% seulement pour les projets industriels. La nature des dérogations octroyées dévoile que celles-ci ont servi, principalement, la promotion de l'habitat au détriment de l'investissement productif (Fig. 1).

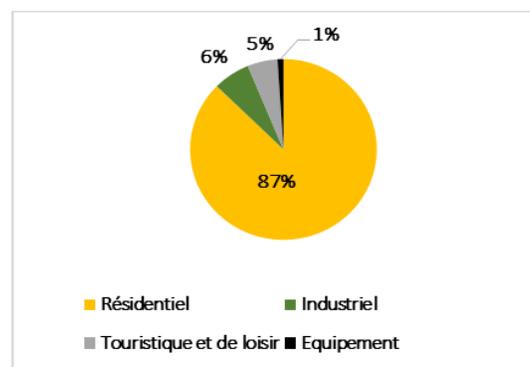


Fig. 1. Répartition des dérogations octroyées selon la superficie mobilisée par chaque type de projet (Période : 2010- 2014)

En contrepartie des dérogations accordées, la circulaire n°3020/27 a sollicité des pétitionnaires une participation symbolique à l'intérêt général par la cession gratuite, dans un cadre conventionnel, d'un terrain pour la construction d'un équipement de substitution ou la réservation, lorsqu'il s'agit d'un projet immobilier, au profit de la municipalité, pour un prix convenable, d'un local ou appartement à des fins socio- culturelles. Néanmoins, en ce qui concerne les projets immobiliers, la réalisation

de la contrepartie est difficilement constatée du fait que leur production s'étale sur une grande période et ne se traduit pas forcément par l'achèvement des travaux. Pire encore, il n'existe pas de procédure ou de cadre légal pour s'assurer de l'acquittement de ces engagements (Es-Sallak, 2016, p.109).

Au fur et à mesure de l'octroi des autorisations exceptionnelles, les effets de celles-ci ont commencé à se manifester sur les paysages urbains. L'analyse des demandes de dérogations au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara montre que les dérogations les plus sollicitées portent sur le changement de zonage (61%) contre 49% pour les demandes d'ouverture des zones à l'urbanisation et 10% pour les demandes de suppression des équipements (Agence Urbaine, 2015).

L'octroi de dérogation a exposé les emplacements dédiés aux espaces verts et aux équipements à la bétonisation. En outre, l'installation des projets immobiliers au niveau de certaines communes rurales a augmenté le nombre de leur population et de surcroît la pression sur les réseaux (électricité, eau, assainissement).

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons dire que la procédure de dérogation, hormis quelques projets fructueux, a eu des effets contreproductifs. Malgré les ajustements qui lui ont été apportés à travers les différentes circulaires, cette procédure est loin d'être rodée.

Si on compare l'expérience marocaine aux expériences étrangères, notamment celle du Canada, de la France, de la Belgique et de l'Allemagne, on constate que les règles d'urbanisme au niveau de ces pays ne peuvent faire l'objet que de quelques adaptations

mineures appliquées à ces cas très particuliers. Ce champ est strictement encadré et contrôlé par le juge. (De Visscher, 1991), (El Idrissi, 2004-2005).

Au Maroc, la dérogation a été mise en place par des circulaires qui sont de simples procédés administratifs internes. Du point de vue juridique, la question importante concerne moins l'existence de la circulaire que la place qu'elle n'occupe point dans la hiérarchie des normes alors qu'elle peut remettre en cause l'applicabilité des lois et annuler leurs effets en matière d'urbanisme.

Au fond, la dérogation n'est qu'une modalité de la régulation politique. En effet, le transfert des compétences et des responsabilités, dans le cadre de la décentralisation, à plusieurs niveaux et échelons politiques a accentué les incertitudes quant à l'éventuel déplacement des rapports de force en faveur de l'échelon local. En réponse à ces incertitudes et cette complexité, l'Etat était obligé d'opérer certains ajustements au niveau de ses méthodes et instruments d'intervention. Le suivi de la nature et de la composition des commissions de dérogations nous renseigne sur le pouvoir des acteurs et le déplacement de ce pouvoir au fil de l'évolution des enjeux politiques. La mise en place par la circulaire de 1999, d'une commission centrale d'instruction des demandes de dérogation a provoqué une certaine rivalité entre les services centraux et les acteurs locaux, notamment l'Agence urbaine dont l'avis n'est plus définitif. L'objection de celle-ci cache des préoccupations politiques, puisque la centralisation d'une telle procédure les prive de ses principales ressources, à savoir, la médiation, la négociation et la violation des textes juridiques (Abouhani, 2000, p.62).

Pour atténuer cette rivalité, la circulaire n°622 du 08 mai 2001 a fait des préfetures et des communes des partenaires principaux, en ce sens que les projets d'investissement doivent être examinés par des commissions ad hoc locales, tandis que la commission centrale n'étudierait que les projets de grande envergure n'ayant pas fait l'objet de consensus au niveau des commissions locales.

Toutefois, le 04 mars 2003, toutes les commissions aussi bien locales que centrales vont être supprimées par la circulaire conjointe n° 3020/27 qui les a remplacés par la Commission Régionale de Dérogation (CRD) placée sous la présidence des gouverneurs. Cette commission a été composée essentiellement des représentants de l'Etat au détriment des représentants de la population dont la présence est limitée au président du conseil communal.

Quant à l'ajustement des organismes publics de l'habitat, il a porté sur la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et la société d'Aménagement Al Omrane. Ces deux organismes ont été élevés au rang de Holdings. Malgré leur héritage en matière d'organisation, les deux holdings ont dû quitter leurs missions traditionnelles et évoluer vers de nouvelles formes de gouvernance. L'Objectif étant de répondre aux sollicitations de sa Majesté le roi Mohamed VI quant à la création de logements décents et quant à la confrontation de la concurrence imposée par le marché.

Le Holding Al Omrane est une société anonyme à capitaux publics structurant l'ensemble des organismes publics de l'habitat. Al Omrane est la fusion de trois organismes : l'Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre (ANHI), la Société Nationale d'Equipement et de Construction (SNEC) et

Attacharouk. Il associe aussi sept Etablissements Régionaux de l'Equipement et de la Construction (ERAC). Cette fusion inaugure un nouveau challenge au niveau de la politique de l'habitat : investir les segments et les territoires en déficit et atteindre les 100.000 logements par an. Mais pour ce faire, le Holding devait s'affranchir graduellement de son rôle de promoteur pour occuper celui d'aménageur. Ce dernier rôle consiste à faciliter l'accès des promoteurs privés et des particuliers au foncier. Cela suppose la création des lotissements, la réalisation des réseaux techniques et la vente des droits à construire.

Ce nouveau rôle a accordé plus de poids au Holding Al Omrane qui a mené l'essentiel des projets au niveau de la préfeture de Skhirat-Témara et s'est distingué, en tant qu'acteur spécialisé dans la mise en œuvre des villes nouvelles mixant une diversité de produits d'habitat. La CDG a pu intervenir aussi à ce niveau en créant des villes nouvelles, mais dans d'autres villes. L'attribution des projets et la médiation entre les deux Holdings sont dictées par l'urgence politique et la nature des situations qui se présentent.

Les lotissements réalisés par les deux Holdings sont opérés dans leur majorité sur des terrains récupérés de l'époque coloniale. La prégnance des registres d'intérêt général et de l'action citoyenne ont été derrière l'acquisition de ces terrains à des prix largement inférieurs au prix du marché. Par exemple, La CDG joue sur un double registre en matière d'accès au foncier. Tantôt, elle agit sur le marché foncier en tant acteur privé, tantôt comme s'il s'agissait d'un opérateur public placé sous la tutelle du ministère de l'Habitat. Cette situation a créé une

véritable confusion et a animé les soupçons des autres acteurs du marché quant à l'emploi éventuel du domaine privé de l'Etat dans des projets rentables.

Le bilan des opérations menées au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara est très limité. Si on prend l'exemple de la Ville Nouvelle de Tamesna, les objectifs programmés dans le cadre de partenariat reste très limité (un taux global de réalisation de 29,63%). Sur le plan commercial, la valeur globale du Stock des produits non vendus par la société d'Aménagement Tamesna est constituée de 41,34% des unités (Cour des comptes, 2014).

Les défaillances de ce projet ont été largement médiatisées. L'ouverture à outrance de nouvelles zones à l'urbanisation qui s'adosse aux villes nouvelles a été faite dans une logique d'opportunité foncière, sans aucun souci pour la durabilité et la viabilité des sites. Cette logique était derrière la faible adhésion des autres acteurs de la ville au projet (Kheireddine, Huffpost maghreb, 2016).

Certains promoteurs qualifient cet accès de concurrence déloyale contribuant au renforcement du secteur public au détriment du secteur privé, en ce sens que le rôle de promoteur incarné par Al Omrane, lui permet d'agir dans le cœur de métier du privé, tout en acquérant des terrains à des prix symboliques. En réponse à la crainte des promoteurs privés, Al Omrane a affirmé que son intervention se focalise sur l'habitat social et là où le privé hésite à intervenir.

Tout compte fait, ces formes de régulation, reposant sur des réponses hybrides et en marge de la loi sont une réponse à l'accroissement régulier de la complexité et l'accélération continue du changement (Alain, 1989, p. 417).

Une réaction à la polyarchie institutionnelle caractérisée par l'éclatement des frontières entre le public et le privé, entre le local et le national. Elles annoncent, ce que certains auteurs ont qualifié de « crise des régulations traditionnelles » (Crozier ; Freiberg 1980). Elles sont derrière les tentatives de régulations autonomes de l'accès au foncier.

3. LES TENTATIVES DE REGULATIONS AUTONOMES DE L'ACCES AU FONCIER

Si l'existence d'un pouvoir local désigne la reconnaissance aux acteurs locaux d'un ensemble d'intérêts et d'objectifs propres qui ne découlent pas nécessairement de la loi et qui ne coïncident pas avec les directives du centre (A. Abouhani, 1999, p.7), peut-on parler dans le cas de la préfecture de Skhirat- Témara d'un pouvoir local autonome de régulation de l'accès au foncier ? Cinq acteurs les plus concernés par l'accès au foncier seront interrogés sur ce volet : la commune, les populations insolvables, les coopératives et les Associations d'habitations, les industriels et les promoteurs immobiliers.

3.1 La commune : relais d'exécution du centre ou « pouvoirs local autonome » ?

Sur le plan formel, les communes sont le pouvoir légitime représentant les populations locales vis à vis des autres niveaux d'attaque des problèmes de développement urbain (Etat, région, préfecture). Elles sont sensées disposer, en vertu de la charte communale, de ressources propres et de pouvoirs autonomes pour promouvoir ce développement.

Si la décentralisation suppose un partage de compétences et de ressources entre l'Etat et les communes avec tout ce que cela implique comme dispersion d'argent et de pouvoir, force est de constater qu'en matière de régulation des usages

du sol, la commune est tenue en forte dépendance par rapport à l'Etat et ses appareils administratifs.

D'après les comptes administratifs des communes de la préfecture de Skhirat- Témara, la plus grande part des recettes des communes provient des transferts en provenance de l'Etat. Ces ressources sont affectées en majorité aux dépenses administratives des communes (paiement du personnel) et laissent peu de marges de manœuvres aux communes en matière de constitution des réserves foncières.

Face à cette contrainte, les communes ne disposent pas d'instruments juridiques pour accéder au foncier et imposer leur choix en matière d'aménagement. Les plus importantes d'entre elles, telle la commune urbaine de Témara ont eu recours à la procédure d'expropriation. Toutefois, cette commune s'est enfoncée dans des opérations d'indemnisation des propriétaires dépassant les 7 milliards de Dirhams en l'attente d'autres jugements (procès-verbal de la session du conseil communal de Témara, 2012). Pour alléger le poids de ses dettes engendrées par l'expropriation, la commune a choisi de renoncer à plusieurs opérations d'expropriation en instance.

En plus de leur dépendance financière, les communes manquent aussi de compétences pour penser la maîtrise du foncier aussi bien au niveau des élus qu'au niveau des fonctionnaires communaux. Si la situation a beaucoup évolué en ce qui concerne les fonctionnaires communaux, en ce sens que les communes emploient aujourd'hui des fonctionnaires aux profils hétérogènes (urbanistes, lauréats de l'Ecole Nationale d'Administration, Ingénieurs...etc), l'attribution de l'élaboration des documents

d'urbanisme aux agences urbaines met plus de poids du côté du personnel de celles-ci au détriment des fonctionnaires communaux.

Dans l'ensemble, les communes jouent le rôle de relais à des décisions prises à d'autres niveaux de pouvoir, en l'occurrence le niveau central. Les marges de manœuvre des communes se résument à quelques actions de faible portée : réprobation du relogement des bidonvillois de Rabat au niveau des communes de la préfecture de Skhirat, contestation du monopole exercé par Al Omrane en matière de résorption de l'habitat insalubre et enfin la résistance aux différentes formes de partenariat réduisant la commune en un simple fournisseur du foncier. C'est au niveau de ce dernier point que le poids de la commune se fait le plus sentir.

3.2 Les groupes sociaux vulnérables et l'accès illégal au foncier

Pour les couches sociales défavorisées, l'informalité et l'intégration par la suite à la ville sont devenues les seules itinéraires donnant accès au foncier et au logement.

L'habitat non réglementaire (HNR) et le bidonville sont les formes essentielles de l'habitat insalubre dans la préfecture de Skhirat-Témara. L'habitat non réglementaire dit aussi informel, illégal, non officiel, parallèle...etc. se distingue du bidonville sur plusieurs points. D'abord, l'occupation des terrains survient suite à un achat des parcelles auprès de propriétaires fonciers, via des actes établis par des *Adouls* (notaires traditionnels), sur un véritable marché foncier et avec des prix dépassant le prix de terrains de certains quartiers légalement constitués (Ameur ; Naciri ; 1985, p.82). Les occupants des terrains sont donc des

propriétaires. Les logements des quartiers non réglementaires sont édifiés en dur (F. Drosso, 1985, p.82) mais en infraction aux règles générales d'urbanisme et d'architecture.

A Témara, l'HNR concerne surtout les quartiers de *Khalouta I*, *Khaouta II*, et *Sidi M'Ghar*. Au début des années 70, des lotisseurs clandestins ont acquis de grandes parcelles à des propriétaires exerçant des activités peu rentables (agriculture, élevage), à des prix très bas, soit 10 Dhs à 20 Dhs/m² et les ont vendus sous formes de lots à des particuliers essentiellement ruraux par le biais d'intermédiaires. Entre 2004- 2005, la mobilité vers ces quartiers a été effectuée par des citoyens appartenant à la classe moyenne en quête de propriété (H. Essahel, 2011). Ces ménages trouvent dans la production non réglementaire une offre de terrains adaptée à leurs ressources.

Les causes de ce type d'habitat ne peuvent être ramenées exclusivement à l'exode rural, mais à l'existence de notables intermédiaires, à la recherche d'une influence locale et se substituant à la défaillance de l'Etat, en offrant des lots de terrains à des prix réduits à une population à revenus bas (A. Abouhani, 2000, p.26).

Quant aux bidonvilles, appelées aussi « Shanty Towns » « Slum City » « Illégal settlement » aux pays anglophones, « Favelas » en Brésil, « Gourbille » en Tunisie...etc, l'accès au foncier repose sur le squat des terrains. Les douars des *Ouled Dlim*, *M'Taâ*, *Sahraoua*, *Si Lamine*, *Douar J'did* de Témara, *Douar J'did* de Skhirat, *Douar El Carbone* sont les principaux bidonvilles de la préfecture.

L'établissement des bidonvilles à Témara est dû en grande partie au statut *guich* de la propriété. Les *guich* sont des terres que les

sultans ont concédées dans le passé à certaines tribus, pour en jouir perpétuellement, contre le maintien de l'ordre et la protection des frontières du pays. Au fil du temps, les ayants droits se sont attachés à la terre et ont manifesté leur ancrage territorial à travers la construction des maisons en dur, l'instauration de pratiques coutumières collectives...etc. Malgré cela, les autorités publiques ont procédé à plusieurs prélèvements de ces terres pour réaliser un ensemble de projets suscitant ainsi le mécontentement des ayants droits du *guich*. Ceux-ci ont entamé un processus rapide de cession des terrains pour résister à la politique étatique (Essahel, 2011).

Plusieurs auteurs ont souligné le rôle de l'habitat non réglementaire et des bidonvilles dans la régulation du marché du logement dans les pays en voie de développement. Le recours des couches défavorisées à l'accès illégal au foncier et au logement n'est autre que la contrepartie de l'illégalisme des grandes familles qui forment l'élite politico- économique et qui ont basé leur fortune en marge du droit (fraude fiscale, contrebande, promotion foncière clandestine...etc.) (A. Abouhani, 2000, p. 167) (Drosso, 1988, p.81).

En effet, le bidonville est un moyen d'accès à la ville légale. Les habitants sont prêts à accepter tous les agréments si à terme, ils arrivent à accéder à un logement décent. De plus, l'habitat en bidonville comporte quelques avantages pour les ménages : prix des terrains très bas, un environnement économique et socio- culturel compatible avec les aspirations et les possibilités matérielles des habitants (offre de métiers informelles, accessibilité aux transports...etc.)

C'est pourquoi le processus d'intégration de ces quartiers est souvent parsemé de jeux de

pouvoir. Les habitants montrent une forte résistance aux programmes proposés par les pouvoirs publics qui ne prennent souvent pas en considération leur insolvabilité et leur fort ancrage dans les quartiers centraux de la ville. Aux formules publiques, les habitants opposent souvent les leurs : un lot de terrain viabilisé au lieu d'un logement collectif, une localisation centrale au lieu d'une expulsion en marge de la ville.

Dans ce cas, la médiation apparaît comme un besoin urgent de régulation sociale. Elle contribue à accélérer le processus d'intégration en favorisant la négociation au détriment des conflits. Plusieurs considérations commandent le choix des structures de médiation : le statut foncier des quartiers, la nature des locaux objets des opérations de résorption, l'importance du réseau notabiliaire...etc.

Si on prend l'exemple des quartiers construits sur des terrains *guich*, on remarque que les ayants droits du guich, les naïbs (représentants des ayants droits du guich) et la Direction des Affaires Rurales (représentant le ministère de l'Intérieur et assurant la tutelle sur les terres *guich*) deviennent des acteurs centraux dans le processus de régularisation (El Iraki, 2014) (Sedki, 2012). Ainsi, même si la Jmaâ, confinée dans un finage hérité du passé est dépassée et ne peut figurer comme une échelle urbaine de régulation des transformations sociales et économiques actuelles, la force des résistances collectives peut obliger l'administration à susciter son soutien actif dans des domaines faiblement contrôlés par l'appareil administratif moderne.

En plus de ces anciens relais, l'administration peut instituer de nouveaux réseaux de clientèles

dont la fidélité est assurée, notamment les associations de quartiers. Toutefois, pour représenter les ménages, l'association doit gagner la confiance des habitants et faire l'unanimité au sein du quartier. Au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara, aussi bien, les associations des quartiers non réglementaires que celles des quartiers bidonvillois ont échoué à gagner entièrement la confiance des habitants. D'abord, leurs noyaux initiaux ont été souvent désignés par l'Etat. Ensuite, les personnes assurant leur fonctionnement sont animées par des intérêts divergents. Quoiqu'il en soit, l'intermédiaire, qu'il soit « Jmaâ, amine des commerçants, notable ou association de quartier est jugé sur sa capacité à réaliser du progrès dans les négociations.

En fait, les formes de résistance des habitants de quartiers insalubre changent au gré des situations rencontrées. Quand l'Etat use de pression ou que surviennent des événements dramatiques au niveau des quartiers insalubres : incendie des commerces, électrocution des habitants par des lignes de haute tension...etc., les résistances deviennent plus violentes et informelles. Il en est ainsi des émeutes qui étaient les pratiques de résistance les plus dominantes jusqu'à 2003. A partir de cette date, d'autres formules, vont émerger, notamment le Set- in. Celui-ci consiste à l'établissement de barrage routier en vue de bloquer la circulation pendant quelques heures. Le rôle des femmes est primordial dans ce type de résistance. Celles-ci font preuve d'esprit d'innovation pour inventer de nouvelles formes de manifestation et se mettre au-devant de la scène (Essahel, p. 289)

3.3 La régulation de l'accès au foncier industriel

Le foncier constitue un facteur décisif d'implantation des entreprises industrielles. Il en va de même de la qualité de l'environnement urbain qui constitue aussi une question primordiale pour les entreprises.

L'offre publique en foncier industriel est très dominante au niveau de la préfecture de Skhirat-Témara. Au niveau de cette zone, on distingue quatre types d'implantations : les implantations ad hoc mettant en exergue la logique de l'investisseur industriel (le cas d'Ain Attiq), une production classique de lotissements industriels plus au moins équipés (Zone industrielle Attasnia Témara), une production intégrée d'espaces pour l'entreprise (c'est le cas des zones industrielles des Ouled Zaiers d'Ain Aouda et de Tamesna) et enfin, une production dérogatoire de sites à grands enjeux économique (cas des implantations industrielles à Skhirat et Essabah).

Dans cet ensemble de formules, l'offre privée du foncier industriel est très dérisoire. Elle se limite à la zone industrielle d'Ain Attiq qui a été initiée d'abord par des industriels et à la zone industrielle de Skhirat initiée par la société Skhirat- Industrial City. D'ailleurs la promotion privée des terrains à usage industriel est une alternative peu recommandée car jugée non compétitive sur un marché dominé par l'offre publique.

En effet, pour développer une zone industrielle, l'aménageur privé est obligé, en l'absence d'une réserve foncière, d'acquérir les terrains au prix du marché, ce qui serait très coûteux sur le plan financier. S'il dispose de terrains, ceux-ci sont souvent situés en zones agricoles. La conversion vers l'usage industriel implique une dérogation et donc un temps assez

long pour recevoir un avis favorable sans oublier le coût de l'hors-site.

Aujourd'hui, participer à l'aménagement des zones industrielles par le secteur privé ne semble envisageable que dans le cadre de partenariat avec le secteur public. Or, l'Etat répugne malgré ses multiples avantages : mise du sol à la disposition du privé, participation de la commune à la construction et frais de l'infrastructure hors-site pour les projets de moindre envergure, financement par l'Etat des grands projets et facilité des procédures d'approbation dont se charge le ministère de l'Industrie (Banque Mondiale, p.).

Pourtant cette formule a prouvé son efficacité au niveau du Parc Industriel de Bouskoura créé en 2003 au Sud de la ville de Casablanca. Le projet a associé le gouvernement marocain à la commune de Bouskoura, la chambre française de commerce et de l'Industrie au Maroc (CFCIM). Cette expérience rompt complètement avec les pratiques d'accès au foncier industriels au niveau de la préfecture de Skhirat-Témara à plusieurs points. D'abord, la location des terrains au lieu de la cession a permis une mise en valeur immédiate du foncier. Ensuite, le haut niveau des services à l'intérieur de la zone a fortement attiré les investisseurs. Enfin, le service d'aide aux industriels sur place a facilité leur installation. Cette expérience s'inspire en partie de la politique de production du foncier industriel en Europe qui met en avance les collectivités locales.

De ce qui précède, nous concluons qu'en matière d'accès au foncier industriel, les promoteurs privés et les collectivités locales n'ont pas vraiment de marges de manœuvres et n'arrivent pas à constituer un contre-pouvoir

face aux opérateurs publics très dominants et disposant d'une réserve foncière en périphérie de la ville. Les industriels les plus influents réussissent à négocier des dérogations et choisissent les sites d'implantations en marge de la loi.

3.4 Les coopératives et les amicales d'habitat : des formes de mobilisation contre l'exclusion et la spéculation foncière

L'offre publique et l'offre présentée par le marché sont de plus en plus attentives à l'accès individuel à la propriété, alors même que celui-ci exige d'énormes ressources financières hors de la portée de plusieurs couches sociales.

Durant les années 70, les classes moyennes ont pu bénéficier de la rente foncière via une distribution massive de lots et de financement au logement. Toutefois, l'extinction de la réserve foncière et la faiblesse de la contribution du système institutionnel dans le financement de la production du logement réglementaire, ont poussé ces classes moyennes à développer des mécanismes d'adaptation et de régulation du marché immobilier à savoir les coopératives et les amicales d'habitation.

La loi 112- 12 relative aux coopératives définit celles-ci comme « un groupement de personnes physiques ou morales ou les deux, qui conviennent de se réunir pour créer une entreprise chargée de subvenir à leurs besoins économiques et sociaux, et qui est gérée selon les valeurs et principes de la coopération reconnus au niveau international ». Quant aux associations, elles sont régies par le Dahir du 15 Novembre 1958. Celui-ci définit l'association comme une « ...convention, par laquelle deux ou plusieurs personnes physiques mettent en commun d'une façon permanente leurs

connaissances ou leur activités dans un but autre que de partager des bénéfices »

Ces dernières sont qualifiées de coopératives et d'amicales d'habitation, en ce sens qu'elles proposent un nouveau modèle économiquement viable et inclusif et produisant sur une base solidaire des biens et des services centré sur la valorisation de l'élément humain et la lutte contre l'exclusion. Cette forme de mobilisation associative et coopérative relève d'une modalité de régulation de l'offre publique et privée de l'habitat.

Au niveau de la préfecture de Skhirat-Témara, les amicales et les coopératives d'habitation sont en pleine floraison. Les premières coopératives et amicales ont été créées respectivement en 1981 et 1975 dans un environnement législatif et réglementaire en germe. Ce n'est qu'à partir du début des années 80 que celles-ci sont entrées en jeu et se sont positionnés en tant que nouveaux acteurs de l'habitat communautaire. Depuis, ces entités ont connu un essor impressionnant. En matière de mobilisation du foncier, les Associations d'habitation (92% des superficies) enregistrent un net avantage par rapport aux coopératives (8% seulement) (Fig.2).

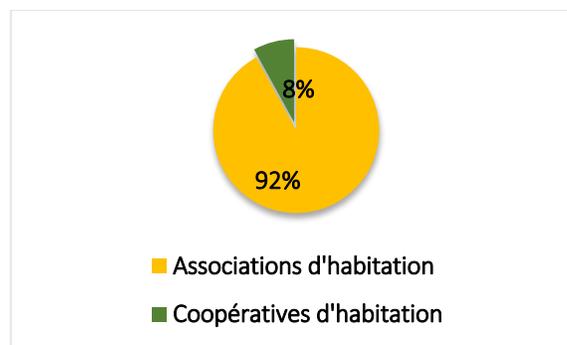


Fig. 2. Répartition des coopératives et des Associations d'habitation selon la superficie

mobilisées au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara (Période : 2010- 2015)

Cet écart est dû à l'importance du nombre des Associations par rapport aux coopératives, mais aussi à la souplesse des textes régissant les associations et qui leur permettent une grande marge de manœuvre.

En principe, les coopératives et les associations d'habitat fonctionnent selon un mode de gestion participatif. Les adhérents disposent d'un poids dans les mécanismes de prise de décision (désignation des administrateurs, acquisition des terrains...etc.). Toutefois, dans la pratique les assemblées générales sont tenues de manière irrégulière et les bureaux sont rarement tenus. De ce fait, la gestion de ces entités est souvent concentrée entre les mains des mêmes personnes excluant ainsi le reste des adhérents du processus de gestion.

En l'absence d'ajustements de la part de l'Etat, ces pratiques encouragent l'escroquerie et la promotion foncière déguisée. Plusieurs coopératives se sont converties en associations pour échapper au contrôle exercé sur les coopératives. Tandis que d'autres se sont transformées en Sociétés Civiles Immobilières (SIC) animant ainsi la réprobation des promoteurs immobiliers. Cet état de fait, n'exclue pas l'existence d'associations qui ont pu réaliser plusieurs projets immobiliers en apportant, de manière innovante, quelques adaptations mineurs à leur façon de faire.

3.5 La régulation de l'accès au foncier par les promoteurs immobiliers

Les promoteurs immobiliers constituent un maillon très important dans le processus de production de la ville que ce soit au niveau de la

préfecture de Skhirat- Témara ou à l'échelle nationale. Le renforcement de ce maillon est très lié au développement de la promotion immobilière privée en masse et aux différentes subventions accordées par les pouvoirs publics au secteur de l'habitat social au milieu des années 90 et au début des années 2000.

Les chiffres relatifs au foncier mobilisé par les promoteurs immobiliers militent en faveur d'une suprématie des ténors de l'immobilier (Tableau 2).

Groupes immobiliers	Superficie mobilisée en hectare
Addoha	670
BG Investment	21
Ynna Holding	20
Fath El Kheir	19
SETRAT	18

Tableau 2. Foncier mobilisé par les groupes immobiliers au niveau de la préfecture de Skhirat- Témara (Période : 2010- 2015)

Ce qui est remarquable dans ces chiffres relatifs aux superficies mobilisées, c'est l'écart important entre le groupe Addoha et les autres groupes immobiliers. En effet, à lui seul, ce groupe a mobilisé 40% de l'ensemble des superficies loties par les promoteurs immobiliers durant la période susmentionnée.

Ces privilèges comme les promoteurs préfèrent les qualifier n'ont pas laissé les promoteurs indifférents, en l'occurrence le groupe Ynna Holding principal concurrent du groupe Addoha qui a qualifié l'accès du groupe au domaine privé de l'Etat de favoritisme étatique (Haymoud, Aujourd'hui le Maroc, 2008)

Quoiqu'il en soit, pour limiter les incertitudes du marché foncier, les promoteurs ont constitué des réserves foncières. 68% des promoteurs immobiliers ayant procédé à des lotissements résidentiels durant la période 2010- 2015 ont acquis les terrains plus au moins longtemps avant leur aménagement, soit avant l'année 2010.

Par ailleurs, les promoteurs immobiliers ont opté pour la mobilisation corporatiste pour défendre leurs intérêts vis-à-vis des pouvoirs publics et des autres acteurs privés (Associations et coopératives d'habitat). La Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers créée au milieu des années 90 sous l'impulsion du ministre de l'habitat et de l'urbanisme rassemble les plus grands promoteurs marocains. Elle s'est organisée autour des principaux promoteurs de logements sociaux. La FNPI exerce une forte pression auprès des pouvoirs publics pour défendre ses intérêts, notamment la reconduction des exonérations dont bénéficie le secteur du logement social. (Zaki, 2008)

4. CONCLUSIONS

En conclusion, nous pouvons dire que cette forme de régulation qui hésite entre l'imposition d'une règle aux choix individuels et l'édiction d'une règle libérant ces choix constitue aussi une façon de gouverner. Elle répond à un jeu de maintien de pouvoir entre les mains de l'Etat central et montre l'importance du contexte politique en matière de régulation de l'accès au foncier. Cette façon de faire se base sur un bricolage des réponses au gré des situations rencontrées sans que ces réponses soient confinées dans des textes juridiques pouvant lier les pouvoirs publics à long terme. Toutefois, si ces bricolages ont permis de répondre aux

besoins présents et d'absorber les tensions foncières, ils ont compromis la capacité des générations futures de répondre aux leurs. L'urbanisation des terres agricoles et du domaine maritime remet en question la construction du territoire.

5. RECONNAISSANCE

Cet article est issu de mon travail de thèse en cours de finalisation intitulé : « L'accès au foncier urbain : concurrences et régulations entre usages, fonctions et acteurs, Cas de la préfecture de Skhirat- Témara ».

Ce travail doit beaucoup à de nombreuses personnes auxquelles je voudrai exprimer toute ma reconnaissance. Je tiens à remercier en premier lieu mon Directeur de Thèse M. Mohamed El OUAGARI de m'avoir orienté et encouragé le long de ce travail. Je le remercie d'être attentif et disponible malgré ses nombreuses charges. Mes remerciements les plus vives vont aussi aux membres du centre d'Etudes Doctorales « Urbanisme, Aménagement, Habitat et territoires » de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU) pour leur veille à l'avancement de mon travail de thèse.

6. REFERENCES

- Abouhani, A. Pouvoirs, villes et notabilité locales, quand les notables font les villes. Rabat. Ed. INAU 2000. 214 p.
- Abouhani, A. La question de l'opérateur foncier au Maroc. L'évolution du débat depuis 1970. Al Maouil. Les cahiers de l'ANHI, n° 15- 16. 1999, pp. 21- 27.
- Alain, C. Normes sociales et règles juridiques. Quelques observations sur des régulations désarticulées. Droit et Société, n° 13, Lumières, Révolution, Post Modernisme,

- 1989, pp, 417- 435, In : http://persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1989_num_13_1_1047
- Ameur, M & Naciri, M. L'urbanisation clandestine au Maroc. Un champ d'action pour les classes moyennes. Tiers- Monde, Tome 26, n°101, 1985.
- Barthel, P. A & Zaki, L. Les Holdings d'Aménagement. Nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc, *In L'action urbaine au Maroc. Enjeux professionnels et politiques*, Ed, Karthala et IRMC, 2011.
- Bartholomy, H. Urban Planing and Municipal Public Policy, New York, Harper, 1958.
- Begdouri, M. H. Aspects normatifs des outils d'urbanisme. Une simple lecture. Al Maouil, mai 1999, pp. 11- 16.
- Chabbi, F. Les conditions d'accès au sol urbain. Le cas tunisien. Al Maouil. Les cahiers de l'ANHI, n° 15- 16, décembre 1999.
- Charles, R. Quelques objectifs et dilemmes en aménagement foncier. L'actualité économique, n°435, 1969, pp, 421- 446. DOI : 10.7202/1003736ar
id.erudit.org/iderudit/1003736ar
- Charles, R. Dynamique du zonage. Recherches sociographiques, 1975, pp- 155- 180. [Id.erudit.org/iderudit/055687ar](http://id.erudit.org/iderudit/055687ar)
- Cour des Comptes, Rapport annuel au titre de l'année 2014. Faits saillants, pp. 27- 29, 162 p.
- Crozier, M & Friedberg, E. L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. France, Ed, Seuil, 1977, 500 p.
- Decroux, P. Droit foncier marocain. Rabat, Ed, La Porte, 1977, 508 p.
- De Visscher, F. L. La dérogation en droit public. Bruxelles, Ed, Bruylant, 1991, 309 p.
- Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Architecture du Territoire du territoire. Evaluation de la mise en œuvre des documents d'urbanisme de la Région de Rabat- Salé- Zemmour- Zaeir, Edition finale, Juillet 2008, 438 p.
- Dryf, M. Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc. Rabat, Ed, La Porte, SNRS, 1993, 399 p.
- Drosso, F. Le Caire. Décalage entre la loi et les pratiques urbaines. Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 38, 1988, Villes et Etat, pp. 80- 85. Consulté dans http://www.Persee.fr/doc/ar_u_0180-930x_1988_num_38_1_1369
- El Idrissi, O. Evaluation des documents d'urbanisme à travers la dérogation. Cas de la région de Doukkala- Abda, Mémoire pour l'obtention du diplôme des Etudes Supérieures Approfondies, 2004- 2005.
- El Iraki, A. E. L'habitat non réglementaire au Maroc. Un espace de négociation sociale, 2014, Essahel, H. Politiques de réhabilitation des quartiers non réglementaires au Maroc et mobilisation(s) des habitants. Etudes de cas dans l'agglomération de Rabat. Thèse soutenue le 3 décembre 2011, et publiée in : Les Cahiers de l'EMAM, 21/2012.
- Essalak, N. Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au Maroc. Cas de la ville de Fès, Thèse de doctorat non publiée, soutenue à INAU, mars 2016, 500 p.
- Kheireddine, M. Au pays du foncier sacrifié. Huffpost Maghreb, In : https://www.huffpostmaghreb.com/mostafa-kheireddine/au-pays-du-foncier-sacrifie_b_11865496.html
- Nelson, R & Aschman, F. T. Real Estate and City planing, New York, Pretice Hall, 1957
- Sedki, N. Terres collectives et prolifération de l'habitat non réglementaire. Cas du Centre de

Sidi Taibi, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du Diplôme des Etudes Supérieures en Aménagement et Urbanisme, non publié, INAU, Juillet 2012.

Tebbal, F. L'expérience algérienne en matière du foncier. Al Maouil. Les Cahiers de l'ANHI, n° 15- 16, décembre 1999.

Zaki, L. La fédération Nationale des promoteurs immobiliers. La mobilisation corporatiste, de nouveaux acteurs dans la fabrication de la ville, in L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques, Khartala, 285 p.

spontanés via la mise en œuvre de processus d'ajustements (économiques, juridiques...etc.) en vue de corriger les anomalies engendrées par des facteurs ayant conduit à des effets non désirés.

7. TERMES CLES ET DEFINITIONS

Accès : appropriation, réservation exclusive d'une chose (le sol) par un individu ou un groupe et son affectation à un usage particulier.

Enjeu politique : l'intérêt pour les acteurs politiques et la sphère au pouvoir d'adopter telle ou telle stratégie. La masse de pouvoir qu'on peut perdre ou gagner dans une compétition.

Foncier : ensemble de rapports qui s'établissent entre les hommes pour l'accès à la terre et son contrôle.

Gouvernance : une manière de gouverner qui consiste à arbitrer entre usages et fonctions économiques concurrentes du sol, à concilier dans le respect du dispositif législatif et réglementaire, les intérêts entre les différentes catégories d'acteurs et à associer les citoyens au processus de décision afin de reconnaître la légitimité de leurs revendications quant à l'accès équitable à la terre et quant à leurs pratiques locales dans le domaine.

Régulation : signifie contrôle dans un sens large. Un processus est régulé quand il est contrôlé. C'est le contraire d'un processus erratique et incohérent. Dans un sens plus précis, la régulation est une recherche d'équilibres non