

Cession et construction urbaine par les pratiques dérogatoires : Cas des terrains relevant de la réforme agraire à Fès

Es-Sallak Nada

Pour citer cet article

Nada ES-SALLAK, Cession et construction urbaine par les pratiques dérogatoires : Cas des terrains relevant de la réforme agraire à Fès, *Revue GéoDév.ma*, Volume 4 (2016), en ligne : <http://revues.imist.ma/?journal=geodev>

Introduction

La gestion urbaine de la ville de Fès reste, à l'image de la plupart des villes au Maroc, soumise à la complexité de la procédure d'instruction des autorisations de construire et de lotir et à la multiplicité des intervenants qui y sont impliqués ; ce qui, selon les gestionnaires de la ville, complique davantage le drainage des investissements vers elle.

Elle est confrontée, également, à la rigidité de la législation et de la réglementation en matière d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme, donnant lieu à des plans d'aménagement faits ou renouvelés avec beaucoup de retards. A cet effet, se pose la question de la capacité de ces documents à répondre à ses besoins socio-économiques réels et évolutifs, et plus encore, aux impératifs de production des richesses, assurant le développement économique et une qualité de vie décente.

En fait, avec la prolifération des problèmes sociaux et, notamment, après la grève générale de décembre 1990, il y a eu la création de l'Agence Urbaine et de Sauvegarde de Fès (AUSF), afin de structurer le domaine de la construction avec un autre objectif d'ordre sécuritaire, concernant la résorption des bidonvilles qui constituaient des foyers de tension. Ceci a exigé la simplification des procédures administratives pour faciliter l'obtention rapide des autorisations par les habitants. Ensuite, il y a eu l'introduction, en 1999, de la procédure de dérogation qui visait la redynamisation de l'économie de la ville, en particulier du secteur immobilier, représentant le premier employeur de main d'œuvre non qualifiée de cette ville.

Dans ce cadre, la ville de Fès, qui s'accapare la majorité des dérogations accordées dans sa région¹, a connu entre 1999 et 2011 une importante vague de dérogation, faisant d'elle **la ville de la dérogation par excellence durant cette période**.

Néanmoins, dans une ville où le foncier est considéré comme la principale ressource urbaine, les remises en cause des dispositions des documents d'urbanisme et l'ouverture à l'urbanisation des zones non couvertes² par ces derniers, moyennant la dérogation, engendrent

¹ La ville de Fès totalise environ 80% des dérogations enregistrées à l'échelle régionale. Par exemple, entre 2007 et 2011, il a été enregistré 113 demandes de dérogation au niveau de la ville de Fès par rapport à 144 demandes enregistrées au niveau de la région de Fès-Boulemane. Source : AUSF Février, 2013.

² Entre 2007 et 2011, les projets non couverts par des documents d'urbanisme représentent environ 20,5% du total des projets accordés dans la ville de Fès.

de nombreux impacts, à la fois, en termes de gestion et de développement des tissus urbains. Ceci risque de porter atteinte à la dimension environnementale de la ville, de provoquer une surexploitation des équipements et de réduire les espaces publics, au profit des investisseurs et de leurs projets accordés dans le cadre de dérogation. Il est constaté également que les prix de l'immobilier ont flambé et que le marché fassi est devenu inondé par un produit de logement qui ne répond pas aux besoins de la population à qui il est destiné.

Par ailleurs, l'absence de suivi et de contrôle de ces projets contribue au non-respect, lors de la mise en œuvre, de la version initiale des plans autorisés, en termes de superficie construite, d'équipements, d'espaces verts ou éventuellement, des ouvrages de protection. Ajouté à cela, le manque de sanctions et de pénalités de retard, accentue davantage le problème de non valorisation des projets accordés dans le cadre de la dérogation, en encourageant ainsi la spéculation foncière autour des terrains support de ces projets.

Le nombre important des demandes et des accords de dérogations qui ont eu lieu, dans le cas de Fès pourra témoigner, non seulement du degré de souplesse introduite en matière d'urbanisme et de gestion urbaine, mais surtout, d'un côté, du degré d'inadaptation des anciens PA au contexte socio-économique local, et de l'autre côté, des difficultés accompagnant l'élaboration des documents d'urbanisme, considérés comme étant la pierre d'assise de la planification urbaine.

Le tableau 1 nous amène à conclure que la dérogation risque de devenir, d'une part, un outil de substitution, accentuant la tendance à l'abandon de la planification et de la réglementation en vigueur, et d'autre part, une pratique, encourageant la spéculation et l'ouverture à l'urbanisation des zones non couvertes par des documents d'urbanisme.

Tableau 1: Synthèse des dérogations dans la région de Fès-Boulemane de 1999 à 2011

Période	Nb de demandes de dérogation	Nb des avis favorables	Superficie engagée	Montant d'investissement engagé
1999-2003	254	195	- ³	7,7 Milliards DH
2003- fin 2005	221	95 et 50 sous réserves	5234 ha	3,4 Milliards DH
2006/2007-2011	144	102	1000, 67 ha	18 Millions DH
Total	619	392 et 50 sous réserves	-	22,21 Milliards DH

Source : Rapports périodiques de l'AUSF – La ville de Fès représente 80% du total régional

Par ailleurs, la prédominance du secteur immobilier, la persistance de la crise du logement, l'inadaptation de l'offre existante et l'importance du nombre des logements vides sont tous des indicateurs de l'utilisation démesurée de la dérogation au niveau de la ville de Fès, en particulier au niveau de sa périphérie agricole, relevant en grande partie du régime de la réforme agraire.

1. Cas des terrains relevant de la réforme agraire

Dans un contexte local caractérisé par la lenteur de la procédure d'élaboration du nouveau plan d'aménagement (démarrage des études du nouveau PA en 2008, non encore homologué à la date du Février 2016), les terrains relevant de la réforme agraire - dans le passé,

³ La superficie totale engagée par dérogation entre 1999 et 2003 n'est pas disponible au niveau des services administratifs locaux.

inaliénables et non urbanisables- ont été, en très grande partie, construits par dérogation après leur cession.

Ces terrains se divisent en deux catégories :

- La première concerne 1000 ha situés à l'intérieur du périmètre urbain et qui ne sont plus régis par le statut de la réforme agraire. Notre présente analyse portera sur cette première catégorie, vu que ces terrains ont été cédés aux agriculteurs en 2005 et, en l'absence d'un document d'urbanisme homologué, leur urbanisation s'est faite dans le cadre de la dérogation.
- La seconde concerne un autre millier d'hectares, situés en dehors du périmètre urbain dans la couronne périphérique de la ville. Ces terrains sont toujours soumis au régime des terrains agricoles. A cet effet, de par leur statut, ils sont bloqués jusqu'à la modification du texte juridique définissant leur usage. Cela dit, ils font l'objet de transactions et de spéculations qui engagent déjà le développement de certains secteurs périphériques⁴, reproduisant, ainsi, ce qui s'est passé dans la première tranche des terrains à l'intérieur du périmètre urbain.

2. Evolution du régime des terrains de la réforme agraire

Le secteur de la réforme agraire est régi, depuis 1972, par un ensemble de textes juridiques⁵, abrogeant et remplaçant ceux promulgués en 1966⁶. Ces textes constituent le cadre législatif et réglementaire qui arrête le régime d'attribution des lots, la forme d'organisation des attributaires et les procédures de régularisation. Ils définissent un certain nombre de principes, conditionnant l'exploitation et la forme d'organisation de ces terrains⁷, définis comme étant des lots impartageables, insaisissables et incessibles sauf au profit de l'Etat. Ces lots ne pouvant être ni loués, ni cédés à d'autres fins que l'agriculture, ont été attribués à titre de vente sous condition résolutoire d'accomplissement par les bénéficiaires d'obligations de mise en valeur et d'exploitation des lots (exploitation personnelle en dehors de toute location ou association, résidence, adhésion à une coopérative, remboursement des emprunts à leur échéance, respect des normes de mise en valeur, etc.).

⁴ Rapport de synthèse de l'analyse diagnostic, plan d'aménagement de Fès, Janvier 2010, p.32.

⁵ Il s'agit en particulier des textes suivants :

- Le dahir n° 1-72-277 du 29 décembre 1972 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'Etat tel qu'il a été modifié et complété ;
- Le dahir n° 1-72-278 du 29 décembre 1972, relatif aux coopératives agricoles d'attributaires de lots domaniaux et/ou d'attributaires de lots constitués sur d'anciens immeubles collectifs ;
- Le dahir portant la loi n°1-72-454 du 17 décembre 1976 étendant aux lots agricoles ou à vocation agricole attribués avant le 20 Rebia I 1386 (9 juillet 1966), la législation et la réglementation sur la réforme agraire ;
- Le décret n° 2-72-555 du 30 décembre 1972 portant sur l'approbation des statuts-type des coopératives agricoles d'attributaires de lots domaniaux et/ou d'attributaires de lots constitués sur d'anciens immeubles collectifs ;
- L'arrêté interministériel n° 214-66 du 5 juillet 1966, tel qu'il a été modifié et complété en 1971 et 1982, relatif à l'expertise des lots, des complexes coopératifs et des biens d'exploitation apportés aux lots par les attributaires.

⁶ Les textes de 1966 organisaient l'attribution des terres faisant partie du domaine privé de l'Etat à des agriculteurs regroupés au sein de coopératives. Il s'agit principalement de ce qui suit:

- Le Décret royal portant loi n° 267-66 du 4 juillet 1966 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'Etat ;
- Le Décret royal portant loi n° 294-66 du 4 juillet 1966 instituant un statut-type des coopératives agricoles formées entre les attributaires de lots domaniaux en vertu du décret royal portant loi n° 267-66 ;
- Le statut-type des coopératives agricoles formées entre les attributaires de lots domaniaux ;
- Le Décret royal portant loi n° 358-66 du 4 juillet 1966 relatif au fonds de la réforme agraire ;
- Le Décret royal n° 485-66 du 4 juillet 1966 pris en application de l'article 2 du décret royal portant loi n° 267-66 ;
- L'Arrêté interministériel n° 214-66 du 5 juillet 1966 pris en application des articles 10 et 25 du décret royal portant loi n° 267-66.

⁷ Selon le dahir n° 1-72-277 du 29 décembre 1972, relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole.

En fait, initialement, les lots de la colonisation et les immeubles agricoles ou à vocation agricole appartenant aux personnes physiques étrangères ou personnes morales ont été récupérés en 1963 par l'Etat. Cette récupération s'est faite par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur, du Sous-secrétariat à l'Agriculture et du Sous-secrétariat de l'Etat aux Finances, en application du dahir n° 1-63 – 289 du 7 Joumada I 1383 (26 septembre 1963)⁸ et du dahir portant loi 1- 73- 213 du 26 moharrem 1393 (2 mars 1973)⁹ relatif aux transferts à l'Etat de la propriété des immeubles agricoles à vocation agricole appartenant aux personnes physiques étrangères ou personnes morales.

Ensuite, la gestion de ces terrains, désormais appartenant au domaine privé de l'Etat, a été accordée, à la fois, à des sociétés publiques, telles que la société de développement agricole (SODEA) et la société de gestion des terres agricoles (SOGETA), puis, la plus grande partie a été distribuée aux petits agriculteurs dans le cadre du projet de la réforme agraire. Cette distribution s'est faite sur la base de levés topographiques et d'études pédologiques, permettant de définir la superficie viable des lots à distribuer. Il a été arrêté, également, des critères de sélections pour les futurs attributaires de ces terrains, précisant que « *les favoris* » sont ceux âgés entre 21 et 50 ans, qui n'avaient pas accès à la propriété d'un terrain, qui étaient aptes physiquement et qui sont originaires de la région où se fera la distribution.

Après la sélection, ces agriculteurs étaient encadrés par des agents de l'Etat et avaient des facilités d'accès aux crédits pour assurer les frais des travaux nécessaires à la gestion de leurs exploitations. Ils devaient se regrouper dans des coopératives¹⁰. En effet, chaque attributaire possédait et devait respecter¹¹ le statut et le cahier des charges relatifs à ces terrains. La plupart des attributions ont eu lieu à partir de 1972¹² et ce processus se faisait au fur et à mesure de l'établissement des contrats de vente appelés « acte de vente » ou « acte de réattribution ».

Sur le plan quantitatif, le total des récupérations se chiffre à 520 030 ha, dont le secteur de la réforme agraire représente environ 40%, en comptant 325.903 ha. Ces terres ont été attribuées à 24.780 agriculteurs, organisés en 738 coopératives réparties sur l'ensemble du territoire national¹³. Les activités de ces coopératives portent sur l'approvisionnement en facteurs de production, l'acquisition et l'utilisation du matériel agricole en commun, la commercialisation et l'octroi des crédits. Alors que le reste des terrains récupérés, soit environ 60%, n'a pas fait l'objet de distribution. Ces terrains ont été attribués, en grande partie¹⁴, à des sociétés publiques de gestion, qui sont la SODEA (62 230ha), la SOGETA (79 743 ha), la COMAGRI (9 403 ha) et la SNDE (10 756 ha)¹⁵.

Concernant la préfecture de Fès et la province de Moulay Yacoub¹⁶, ce secteur s'étendait sur 18590 ha, avec une superficie assolée de 15.742 ha (82,9%), dont 14.753 ha en irrigué et 988

⁸ Bulletin Officiel n° 2657 du 27/09/1963.

⁹ Bulletin Officiel n° 3149 du 17/03/1973.

¹⁰ Chaque coopérative disposait d'un conseil d'administration désigné par l'assemblée générale ordinaire qui se tenait une fois par an. Ce conseil se composait de 6 à 9 personnes selon la taille de la coopérative. Son rôle consistait à la gestion de cette dernière en concertation avec le directeur qui était un agent d'encadrement.

¹¹ En cas de transgression de l'une ou plusieurs de ces conditions, l'attributaire est déchu après avoir reçu deux avertissements, adressés par le gouverneur de la province.

¹² En réalité, les premières distributions des terres ont eu lieu en 1966, mais l'essentiel des distributions n'a eu lieu qu'à partir de 1972.

¹³ Source : Délégation régionale d'agriculture (DRA) de la région de Fès-Boulemane, 2012.

¹⁴ Mise à part les superficies restituées, les affectations diverses et les terrains objet de contentieux.

¹⁵ Source : DRA de Fès-Boulemane.

¹⁶ Ce regroupement est dû, d'une part au rapprochement géographique entre terrains issus de la réforme agraire des deux provinces et, d'autre part, parce qu'ils sont gérés sur le plan administratif et technique par les mêmes établissements localisés dans la ville de Fès (le chef-lieu).

ha en Bour. Cette superficie a été lotie et attribuée à 1265 agriculteurs organisés dans 41 coopératives (Tableau 2).

Tableau 2 : Situations des coopératives de la réforme agraire en 2013

Province ou préfecture	Nombre de coopératives	Nombre d'attributaires	Superficie distribuée (Ha)
My Yaacoub	27	831	11862
Fès	14	434	6728
Total	41	1265	18590

Source : DRA de la région de Fès – Boulemane, Février 2013

La part de la préfecture de Fès¹⁷ totalise 6728 ha, dont environ 1000 ha sont situés à l'intérieur du périmètre urbain (Tableau 3), au sud et Sud-Ouest de la ville, sous forme de coopératives agricoles dans les secteurs de Zouagha et Saiss. Ce sont ces 1000 ha qui ont été cédés aux agriculteurs et ouverts à l'urbanisation dans le cadre de dérogation, favorisant ainsi le développement d'un nombre important de grands projets d'investissement.

Tableau 3 : Etat des coopératives et superficies situées à l'intérieur du périmètre urbain, 2013

NOM DE LA COOPERATIVE	NOMBRE DE LOTS ATTRIBUES	SUPERFICIE TOTALE	SUPERFICIE TOUCHEE PAR LE P.U	NOMBRE DE LOTS TOUCHES PAR P.U	ASPECT JURIDIQUE	OBSERVATIONS
ENNAHDA	53	901 ha 89 a. 14 ca.	138 ha 35 a.	11 (du 27 à 37)	Acte de ventes disponibles et signés	T.F au nom des attributaires
MOUHDIA	23	260 ha 71 a. 66 ca.	200 ha 38 a.	6 en partie (1 à 4 + 15 et 16) 17 en qualité (5 à 14 + 17 à 23)	Acte de ventes disponibles et signés	T.F au nom des attributaires
AZIZA	25	495 ha 82 a. 32 ca.	192 ha 98 a.	3 en partie (15 à 17)+ c. + s/c + copropriété 9 en partie (1+ 7 à 14)	Acte de ventes établis non disponibles	Dossier technique établi
OUARDIA	33	359 ha 72 a. 72 ca.	256 ha 25 a.	23 en qualité (1+2+ 11 à 31)	11,12,13,17, 18, 19 et 20 actes signés du 21 au 31 actes établis non disponibles	Dossier technique en cours d'établissement
REDA	42	489 ha 40 a. 0 ca.	113ha 25 a.	9 en qualité (34 à 42) 6 en partie (28 à 33)	Acte de vente établis et signés	Dossier technique en cours d'établissement
IDRISSIA	50	1105 ha 79 a. 38 ca.	76 ha 35 a.	11 en totalité (40 à 50)	Actes de ventes établis non signés acte de vente non établi	Les lots touchés par le P.U sont de la coopérative IDRISSIA
EL-AMAL	30			3 en partie (16+17+22)		Dossier technique établis
OUATANIA	24	346 ha 40 a. 0 ca.	25 ha 65 a.	3 (en partie)	Actes de ventes établis non signés acte de vente non établi	Les lots touchés par le P.U sont de la coopérative IDRISSIA
Total		3959 ha 57 a. 22 ca.	1003 ha. 21 a.			Dossier technique établis

¹⁷ La province de Fès se compose de deux communes urbaines : la CU de Mechouar Fès-Jdid et la CU de Fès. Cette dernière est composée de six arrondissements et qui sont Agdal, Saiss, Medina, Jnane el Ouard, Mariniyene et Zouagha et de trois communes rurales qui sont Ouled Tayeb, Sidi Hrazem et Ain Beida.

Source : DRA Fès-Boulemane, Février 2013

Dans ces circonstances, la zone Sud-Ouest, auparavant considérée comme périphérie rurale, sans grande importance et « *délaissée, devenait un véritable enjeu et une des principales préoccupations des pouvoirs publics* »¹⁸, comme souligné par A. Abouhane (2000).

En fait, ces statistiques changent en fonction des révisions que subit le périmètre urbain, et plus récemment dans le cadre du nouveau PA de la ville. A cet effet, la superficie de ces lots situés à l'intérieur de la préfecture de Fès a atteint, en 2014, les 6954 ha (Tableau 4).

Tableau 4 : Situations des coopératives de la réforme agraire dans la préfecture de Fès en 2014

Préfecture	Coopérative	Commune	Nombre de lots	Superficie Totale
Fès	Aziza	Zouagha + Ain Chkef	25	469
	Bouzidia	Ain Beida	37	507
	Saada	Oulad Tayeb	39	643
	El-Amal	Ain Beida	33	301
	Anouar	Oulad Tayeb	18	132
	Rachidia	Oulad Tayeb	19	243
	Reda	Oulad Tayeb	42	467
	Idrissia	Ain Beida	49	749
	Malakia	Oulad Tayeb	32	510
	Mabrouka	Ain Beida	33	495
	Hamoumia	Oulad Tayeb	25	346
	Hrichia	Sidi Hrazem	28	837
	Mouhdia	Bensouda	22	221
	Najah	Sidi Hrazem	25	905
	Ouardia	Saïss	32	372
Total			459	6954

Source : DRA Fès-Boulemane, Janvier 2015

Ces terrains ont été qualifiés, par le SDAU de 1991, comme étant une composante «essentielle en vue du futur développement de l'agglomération vers l'Ouest et le Sud, à cheval sur le futur périmètre urbain »¹⁹. Ce document recommandait de contenir l'urbanisation des terres agricoles, en considérant que « la plaine du Saïs constitue un des potentiels agricoles notables du Maroc et la consommation de ce potentiel pour répondre aux besoins de l'urbanisation, doit être réduite au minimum. La protection de cette agriculture doit aller de pair avec son intensification, jusqu'aux limites adoptées par le Schéma Directeur (ceinture verte), car celle-ci est la condition de maintien de l'usage agricole et exige des investissements qui ne sauraient se justifier en dehors d'une garantie de durée de l'exploitation agricole »²⁰.

Néanmoins, indépendamment de leur potentiel agricole, ces terrains, sous forme de grandes parcelles de 10 à 30 ha, relativement plates et dotées d'une très bonne accessibilité par les pénétrantes et les rocades (excepté celles de la Coopérative Nahda située au Nord), ont été considérés comme étant des « sols très favorables à l'urbanisation »²¹. Ainsi, ils étaient objet de construction dans le cadre de la dérogation.

Cette vague n'a pas épargné ceux définis, par l'AUSF, comme non favorables à l'urbanisation, à savoir : « les terrains situés au Nord de la Coopérative Ennahda et ceux

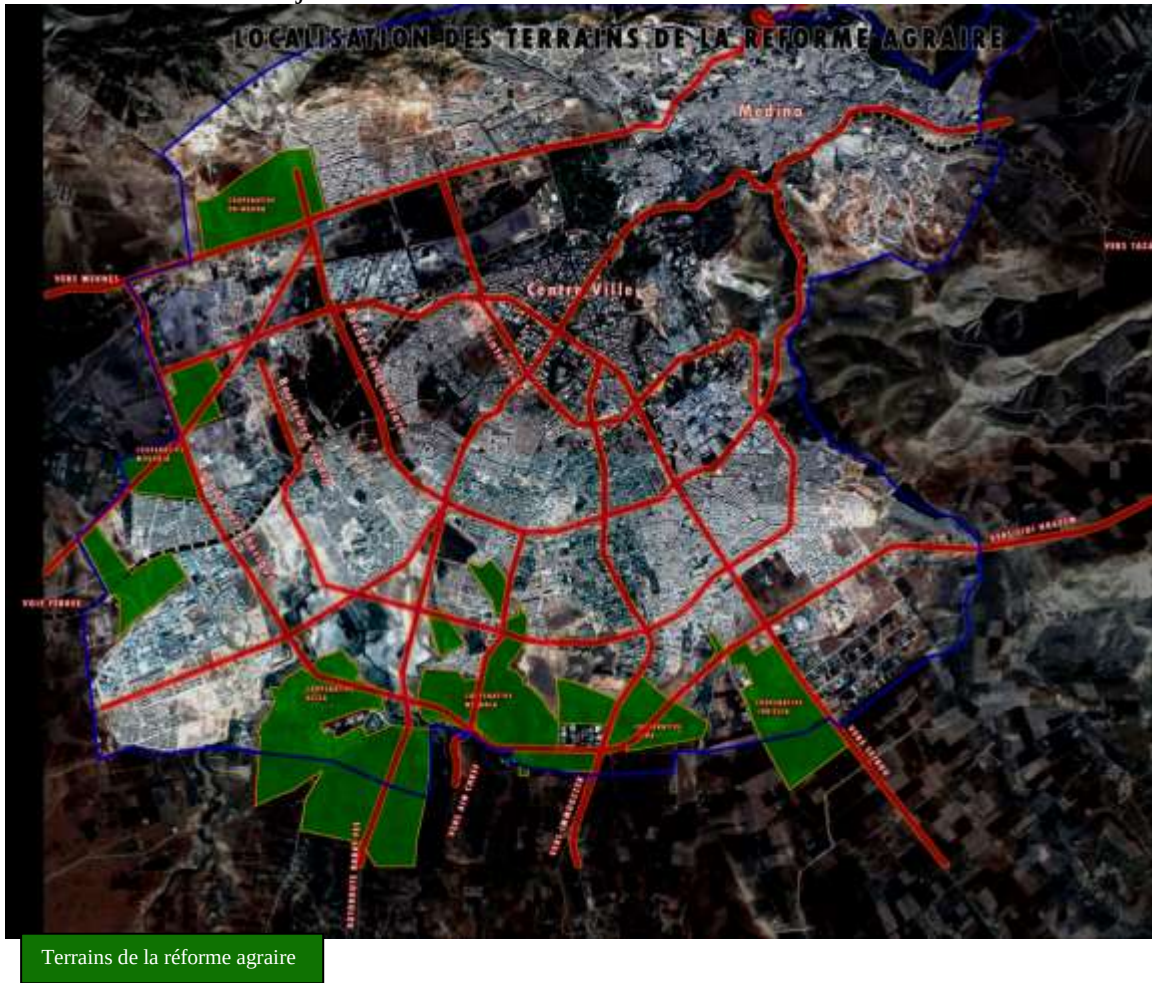
¹⁸ Abdelghani Abouhane, *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine : redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines*, sous la direction de Abdelghani Abouhane, CODESRIA, Sénégal, 2000, *Les acteurs de la gestion urbaine dans les périphéries de Fès : enjeux autour de la vie associative*, Amina El Bouaiachi, p. 72.

¹⁹ SDAU de Fès de 1991, Rapport justificatif, p. 27.

²⁰ SDAU de Fès de 1991, Rapport justificatif, idem, p. 112.

²¹ Note de présentation du projet du plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire– AUSF – Décembre 2007, p.15.

attendant au secteur Merja »²².



Carte 1: Localisation des terrains de la réforme agraire à Fès en 2007

Source : AUSF 2007

3. Dispositif de libération des terrains de la réforme agraire

De par leur statut, les terrains relevant de la réforme agraire ont connu de nombreuses contraintes. Ces dernières sont liées essentiellement aux restrictions grevant le droit de propriété des lots, à la multiplicité des obligations mises à la charge des attributaires, au retard de régularisation de la situation juridique du secteur, à l'endettement des coopératives vis-à-vis de l'établissement bancaire²³, et à l'intervention de plusieurs services et départements ministériels, alourdie par les difficultés de coordination et le manque d'harmonisation de la vision autour de ces terrains.

Dans ce cadre, la direction des Domaines avait remarqué à la fin des années 1990, que la majorité des coopératives n'ont pas payées leurs lots. A cet effet, elle a mené des campagnes de sensibilisation pour compléter le paiement des terrains. En réalité, l'application de la législation sur la réforme agraire était marquée, également, par :

- le comportement des attributaires qui se considèrent comme propriétaires à part entière ;
- leur refus d’être soumis à des obligations et interdictions ;

²² Note de présentation du projet du plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire– AUSF – Décembre 2007, idem, p.15.

²³ Crédit Agricole.

- les transactions immobilières et les partages successoraux de fait, intervenus entre les héritiers des attributaires initiaux, ce qui rend difficile l'application des dispositions de la réforme agraire en matière de réattribution de ces lots à un seul héritier ;
- le problème de viabilité, surtout des petits lots, vu l'hétérogénéité de la taille des lots d'un lotissement à un autre et au sein du même lotissement, variant de 3 ha à 22 ha²⁴.
- Et, les conflits judiciaires entre les attributaires et les tiers à propos du droit d'exploitation des lots.

Par conséquent, afin de faire face à ces problèmes, le Ministère de l'Agriculture de l'époque avait proposé de réviser la législation régissant ce secteur dans le sens de sa libéralisation et de la simplification des procédures, en vue d'accélérer la régularisation de la situation juridique des attributaires, de supprimer les restrictions grevant le droit de propriété et de lever les obligations pouvant constituer une entrave à l'investissement. Ces propositions ont été concrétisées par l'entrée en vigueur d'un ensemble de textes juridiques, libérant ces terres, en supprimant l'exclusivité de l'usage agricole imposée par l'ancien statut. Il s'agit des textes suivants :

- Le dahir n°1-04-251 du 25 Kaada 1425 (7 janvier 2005) portant promulgation de la loi n°05-01 relative à la cession à leurs occupants réguliers de certains lots agricoles ou à vocation agricole, relevant du domaine privé de l'Etat. Son décret d'application n° 2-01-107 du 29 Joumada II 1427 (25 juillet 2006) définit les membres de la commission provinciale et le délai de dépôt, par les occupants réguliers concernés, des demandes de cessions est fixé à deux ans à compter de la date de publication du décret au bulletin officiel.
- Le dahir n°1-04-252 du 25 Kaaba (7 janvier 2005) portant promulgation de la loi n° 06-01, modifiant et complétant le dahir portant loi n°1-72-277 du 22 Kaada 1392 (29 Décembre 1972) relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'Etat avec son décret d'application n° 2-01-108 du 29 Joumada II 1427 (25 juillet 2006). Cette loi et son décret d'application portent principalement sur les conditions nécessaires pour bénéficier des lots de terrains vides. Dans ce cadre, il est précisé que les terrains distribués dans le cadre de la réforme agraire et qui ont été introduits soient partiellement ou totalement à l'intérieur des périmètres urbains, deviennent non assujettis aux interdictions citées dans l'article 14 du dahir 1.72.277 et que les bénéficiaires sont désormais libres de toutes les obligations imposées par l'article 22 du même dahir. Ils peuvent utiliser, exploiter et gérer leurs lots de terrains comme n'importe quel propriétaire de terrain de la région à condition de payer la totalité du prix de la parcelle, les crédits, et l'obtention de la main levée.
- Le dahir n°1-04-253 du 25 Kaada 1425 (7 janvier 2005), portant promulgation de la loi n°07-01, modifiant et complétant le dahir portant loi n°1-72-278 du 22 Kaada 1392 (29 décembre 1972), relatifs aux coopératives agricoles d'attributaires de lots domaniaux et/ou d'attributaires de lots constitués sur d'anciens immeubles collectifs. Son décret d'application n° 2-01-109 du 29 Joumada II 1427 (25 juillet 2006) approuve les modifications apportées aux statuts-type des coopératives agricoles d'attributaires de lots domaniaux et/ou d'attributaires de lots constitués sur d'anciens immeubles collectifs et appelle à la réduction du contrôle administratif sur les coopératives, par abrogation à l'article 10 du dahir portant loi n°1-72-278 du 22 Kaada 1392 (29 décembre 1972).

En fait, après la publication successive des trois lois précitées (B.O n° 5284 du 20 janvier 2005) et leurs décrets d'application (B.O n°5448 du 17 Aout 2006), a été introduite le 15 octobre 2007, la circulaire n°209, conjointe entre les ministères de l'Intérieur, des Finances et

²⁴ Au niveau national. Source : Recensement général d'agriculture 1996.

de l'Agriculture. Celle-ci, explicitait les directives des lois 06-01 et 07-01 relatives au secteur de la réforme agraire et appelait l'ensemble des directions régionales d'Agriculture du pays à activer et à accélérer la régularisation de la situation des bénéficiaires, tout en appliquant à la lettre les dispositions des lois en vigueur, et ce, en concertation permanente avec les services administratifs régionaux. Cette circulaire insiste, également, sur la transmission aux services centraux des résultats obtenus. Enfin, elle a été introduite afin de concrétiser l'application des lois précitées et d'accélérer une cession tant attendue des terrains de la réforme agraire.

Analyse du projet de plan d'aménagement proposé pour les secteurs de la réforme agraire²⁵

De prime abord, nous soulignons que, bien avant le changement du statut des terrains, relevant de la réforme agraire, l'Agence Urbaine et de Sauvegarde de Fès (AUSF) avait établi, en 2004, un rapport les concernant, en soulignant que si leur statut n'autorise aucune exploitation aux fins de l'urbanisation, il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour trouver une solution et régler ce problème juridique au niveau national.

Ce rapport précise que dans le cas de la ville de Fès, ces terrains représentent une superficie de près de 1000 ha à l'intérieur du périmètre urbain, soit 25% des superficies ouvertes à l'urbanisation par le SDAU de 1991, et que l'importance de cette assiette foncière apparaît encore plus grande, eu égard à la rareté des terrains relevant du domaine privé de l'Etat. Il rappelle également que le Ministère de l'Agriculture s'est catégoriquement opposé en 1991 au SDAU qui prévoit le développement de la ville de Fès vers le Sud-Ouest, en intégrant les grandes potentialités agricoles de ces terres dans l'aire d'aménagement. Mais, compte tenu des besoins impératifs d'extension de la ville, ce ministère avait fini par céder, sous réserve de garantir les droits des attributaires des terrains de la réforme agraire, organisés en coopératives d'exploitation.

L'AUSF avait mis en évidence que la maîtrise de l'urbanisation future de la ville de Fès et la satisfaction de la demande en matière de logement dépendent de la levée de » ces u blocages. Elle a souligné en outre que la partie urbanisable de 1000 ha environ a changé de vocation. De ce fait, elle devait être déclassée de son statut particulier de réforme agraire pour être intégrée au domaine privé de l'Etat, en proposant de la céder au profit des collectivités territoriales et des promoteurs publics. Dans ce cadre, cet établissement a exprimé son souhait d'en acquérir une partie, au même titre que d'autres organismes publics, une fois que ces terrains seraient classés au domaine privé de l'Etat.

A la fin de son rapport, l'agence souligne que, vu leur régime particulier, la récupération de ces terres par le domaine privé de l'Etat, pose un problème d'ordre juridique. Elle recommande, ainsi, de réaliser, au préalable, une étude assez précise, qui déterminera le montage technico-financier adéquat, selon le cas d'espèce. Cette étude servira à proposer soit une compensation d'équivalent de terrains de la réforme agraire, situés en dehors de l'aire du SDAU, soit une indemnisation en espèce, ou en terrains constructibles, permettant aux coopérateurs de les valoriser ou de les céder. A cet effet, l'AUSF conclue que la solution à ce problème nécessitait l'intervention du Ministère de l'Intérieur auprès du Ministère de l'Agriculture, pour constituer une commission qui serait chargée de mener l'étude suggérée et de proposer des solutions.

Ensuite, après la cession et l'ouverture à l'urbanisation des terrains issus de la réforme agraire, situés à l'intérieur du périmètre urbain, une étude sectorielle du plan d'aménagement, « sollicitée par les autorités locales et municipales »²⁶, a été entamée par les services de

²⁵ Plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire – Mise à niveau et développement urbain, Agence urbaine et de sauvegarde de la ville de Fès – Novembre 2007.

²⁶ Note de présentation du projet du plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire– Agence urbaine – Décembre 2007.

l'AUSF en 2007, sur à la fois « les terrains de la réforme agraire et des terrains privés, occupant une superficie de 1.800²⁷ hectares, prévoyant d'accueillir une population de 237 000 habitants représentant 47 400 ménages.

Cette étude²⁸ visait à l'époque l'élaboration d'un plan d'aménagement sectoriel, portant, principalement, sur les orientations suivantes :

- la promotion du secteur touristique et le renforcement de la capacité hôtelière²⁹ ;
- la mise à niveau de l'espace périphérique de la ville de Fès par la mise en cohérence des opérations engagées et celles en cours d'étude ;
- la promotion des activités économiques génératrices de revenus stables et d'emplois
- la réservation de terrains pour des équipements publics, afin de compenser les déficits dus aux faibles taux de réalisation des documents d'urbanisme homologués.

Ce document met en exergue le problème du foncier comme l'une des principales causes de la crise urbaine qu'a connue la ville de Fès. Une crise matérialisée par :

- la hausse effrénée des valeurs foncières urbaines,
- l'absence d'instruments de régulation du marché foncier,
- et, la rareté des réserves foncières de l'Etat et des collectivités territoriales, générant un déficit en matière de réalisation des équipements publics et d'infrastructure. A cet effet, le présent projet de PA réserve une superficie totale de 44 ha à des équipements publics, dont 26 ha (soit 59%) pour les établissements scolaires.

En effet, ces orientations s'articulent autour des options suivantes :³⁰

- l'amorçage de la transition entre les secteurs denses et les zones rurales immédiates ;
- la prise en compte des contraintes physiques des sites, en vue d'optimiser la valorisation des assiettes foncières, par le recalibrage des cours d'eau et le déplacement éventuel de certains réseaux techniques (ligne HT, conduite O.N.E.P.)³¹ ;
- l'affectation à la commune d'une réserve foncière destinée aux équipements publics ;
- l'interdiction des types d'occupation ou d'utilisation du sol, ci-après :
 - les établissements industriels classés de 1ère et 2ème catégories, ainsi que les établissements industriels classés ou non classés et les dépôts,
 - toute activité industrielle ou artisanale ou extension de telles activités,
 - l'ouverture de carrières, les affouillements et exhaussement de sol autres que ceux qui sont prévus dans le cadre de cette étude,
 - les constructions précaires, à l'exclusion des abris temporaires de chantier, requis pour des travaux importants et qui doivent être démolis en fin de chantier,

²⁷ Il s'agit de 1000 ha relevant de la réforme agraire et de 800 ha de terrains privés.

²⁸ En vertu des textes juridiques suivants :

- Dahir portant Loi n° 1-72-277 du 29 Décembre 1972 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'Etat ;
- La Loi n° 06-01 modifiant et complétant la Loi n° 1-72-277 du 29 Décembre 1972 notamment l'Article 22 bis qui préconise la possibilité de concéder les terrains de la Réforme Agraire aux ayants droits ;
- La lettre émanant du S.G.G. n° 091 relative à la main levée délivrée aux bénéficiaires des lots de la Réforme Agraire ;
- La Loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, notamment les Articles relatifs à la procédure d'élaboration des plans d'aménagement ;
- Les Arrêtés de mise à l'étude relatifs aux terrains de la Réforme Agraire publié au Bulletin Officiel n° 4912 du 20/12/2006 reconduit pour une seconde période de six mois.

²⁹ Tel que stipulé au P.D.R.T., à savoir offrir 10.400 lits et augmenter la durée moyenne de séjour de 2,1 à 3 jours.

³⁰ Selon le Procès-verbal de la réunion du 17/10/2007, relative à la présentation du projet de plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire.

³¹ Il y a lieu de signaler un autre problème c'est celui du morcellement des lots de la réforme agraire, entravant l'investissement et l'installation des grands projets qui demandent de grandes surfaces.

- tous travaux confortatifs, tant intérieurs qu'extérieurs sur des constructions, dont la démolition est prévue par le plan d'aménagement à des fins de salubrité, d'élargissement ou d'ouverture de voies, à l'exception des constructions situées dans la zone à restructurer.

Dans le cadre de cette étude sectorielle, les acteurs institutionnels de la ville de Fès, en notamment la wilaya, la collectivité locale et l'AUSF, ont tenu des réunions de coordination afin de statuer sur la méthode et les outils d'aménagement des terrains de la réforme agraire situés à l'intérieur du périmètre urbain. Néanmoins, cette étude n'a pas abouti, et le projet d'un plan d'aménagement spécifique à ces terrains a été bloqué.

En fait, et quelle que soit la raison de ce blocage et la justification annoncée, le résultat est le même : la volonté d'élaborer un projet de plan d'aménagement sectoriel spécifique pour les terrains de la réforme agraire, en respectant la procédure administrative³², n'a pas pu faire face à la construction de l'essentiel de ces terrains, si ce n'est pas la majorité, dans le cadre de la dérogation.

En fin de compte, les grands promoteurs immobiliers finissent par être les premiers gagnants de cette conjoncture. Etant donné qu'ils ont visiblement trouvé dans le processus dérogatoire plus de facilités à tirer profit de ces terrains que dans le processus réglementaire.

Analyse des circonstances de cession des terrains de la réforme agraire

En réalité, après la publication de la décision d'ouvrir ces terrains à l'urbanisation, les 1000 ha de la réforme agraire, situés à l'intérieur du périmètre urbain et qui ont été gelés par le précédent Plan d'Aménagement ont « fait l'objet d'acquisitions foncières et de transactions spéculatives »³³, comme le souligne le rapport de synthèse du nouveau PA, datée de Janvier 2012. D'une part, de nombreuses demandes de dérogation pour de grands projets d'investissement sur des terrains de la réforme agraire ont largement précédé le dépôt des demandes de mainlevées libérant ces terrains des conditions imposées par leur ancien statut. D'autre part, juste après la cession de ces terrains, au profit des agriculteurs adhérents des coopératives à des prix symboliques, un nombre réduit de groupes immobiliers ont pu acquérir presque la moitié des terrains, à des prix relativement plus élevés que les prix initiaux de cession, mais qui restent dérisoires par rapport à la valeur actuelle de ces terrains.

Ainsi, la décision de cession et le recours à la procédure de dérogation ont fait que ces terrains ont été ouverts à l'urbanisation et massivement construits par de grands promoteurs immobiliers. Ces nouveaux acquéreurs, et suite au blocage du projet de plan d'aménagement sectoriel proposé par l'AUSF pour ces terrains, ont bénéficié de nombreuses dérogations, dans le cadre de la circulaire n° 3020/27 du 04 Mars 2003, relative à la procédure de dérogation (précitée) et dont la période d'application (2003/2010) comprend à la fois les processus de cession, de vente et de construction de la quasi-totalité de ces terrains. En effet, l'événement de cession a stimulé amplement la pratique de la dérogation, puisque depuis l'introduction de la première circulaire de dérogation en 1999, le nombre le plus élevé de demandes de dérogation a été enregistré dans le cadre de la troisième circulaire n° 3020/27 précitée.

Les terrains de la réforme agraire, et indépendamment de leur potentiel agricole (même ceux les plus favorables à l'agriculture situés à l'Ouest et au Sud de ville), ont été convertis en un usage urbain beaucoup plus rentable, par la réalisation d'opérations de lotissements et de construction.

³² En passant par les trois phases : d'étude, d'instruction et d'approbation.

³³ Rapport de synthèse et de définition des orientations stratégiques du développement et d'aménagement (mission 3), PA de Fès Janvier 2012, p.30.

Dans ce contexte, une sous-commission appelée « pôle de dérogation » a été mise en place, sous instruction du président des commissions locales de dérogation, qui est le wali de la Région Fès Boulemane et Gouverneur de la Préfecture de Fès. Cette sous-commission³⁴ s'occupe d'établir des fiches d'appréciation relatives aux projets de dérogation déposés, avant leur soumission à l'avis de la commission locale de dérogation. Cette appréciation devait se baser, en principe, sur la vérification des critères suivants :

- l'obligation de construction des fronts bâtis sur les voies d'emprises importantes ;
- la réservation d'un minimum de 10%, de la superficie des parcelles objet des demandes de dérogation, aux équipements publics et ceux de services ;
- la réservation d'un minimum de 10%, de la superficie des parcelles objet des demandes de dérogation, aux espaces verts ;
- la cession gratuite au profit de l'Etat des équipements structurants indispensables au fonctionnement vital de ces secteurs ;
- la fixation d'une densité acceptable pour ses secteurs (*non définie*) à même d'assurer leur bon fonctionnement et leur viabilité ;
- la contribution des promoteurs dans la réalisation des projets à caractère social.

Ainsi, la plupart de ces critères restent vagues et difficilement mesurables, en absence d'éléments précis permettant, non seulement la vérification de ces exigences à ce stade, mais surtout le contrôle de leur valorisation lors de la mise en œuvre des projets en question.

En effet, les onze premiers projets déposés, entre le mois d'octobre 2007 et Février 2008 (Tableau 5), regroupent presque la moitié des terrains de la réforme agraire. Ils constituent, ainsi, le plus grand lot de l'ensemble de ce qui a été construit sur ces terrains entre 2008 et 2011. Le tableau 6 montre que plus de 55% de la superficie totale des premiers projets déposés (soit 230,92 ha) étaient dédiés aux équipements, espaces verts et voiries.

Néanmoins, la question qui se pose concerne le degré de respect de ce taux à l'achèvement des travaux de construction ; étant donné qu'en réalité, l'observation de l'état actuel de la ville, démontre un manque accru, si ce n'est pas l'absence totale d'espaces verts et d'équipements dans les nouveaux quartiers et extensions urbaines de la ville.

³⁴ Plaquette relative aux trois demandes de projets d'investissement se rapportant à des terrains relevant du statut de la réforme agraire, Agence urbaine et de sauvegarde de Fès Présentation le 19/02/2008.

Tableau 5: Situation détaillée des projets déposés à dérogation sur terrains de la réforme agraire au mois de Février 2008 avec nature et capacités des projets

N°	Projet		Vocation secteur					Densité	Zonage	Equité foncière				Montant investissement
			Habitat (Nbre de logements)			Tourisme	Industrie	Logement /ha		Superficie Terrain (en m²)	Superficie valorisable (en m²)	Superficie Equipement (en m²)	Superficie Espace Vert et voirie (en m²)	
			Economique	Moyen standing	Haut Standing									
	Groupe Addoha	L'oliveraie	8.500 logements	-	-	-	-	197	R+4	429.823	156.142	49.650	224.030	1,7 milliards Dhs
	Groupe Jamaï	Fès Garden 1	-	1.600	4.450	440	-	91	R+4, R+3 Villas	709.470	310.639	65.200	333.631	4,2 milliards Dhs
		Fès Garden 2	-	3.633	1.575	99	-	96	R+4, R+3 R+2, Villas exposition	552.785	203.950	70.000	278.835	5,5 milliards Dhs
	Groupe Al Fath El Jadid	Hamza 1	-	-	118	-	-	10,8	Villas	109.046	64.470	10.400	34.176	186 millions Dhs
		Hamza 2	-	-	300	-	-	27,5	Villas	109.872	50.000	10.310	49.562	164 millions Dhs
		Bahia	-	2.330	-	-	-	114	R+4	204.886	78.140	18.600	108.146	108,3 millions Dhs
		Réda	893	-	-	-	21.300 m²	135	R+4 et R+3 en zone d'activités	66.720	43.370	4.200	19.150	38,5 millions Dhs
		El Menzeh	-	-	1.406	-	-	86,2	R+6 villas	163.631	86.100	10.200	67.331	102,68 millions Dhs
		Jnane Al Andalous	-	-	3.060	-	-	40,6	R+10 à R+16 R+4 villas	752.500	327.100	45.000	380.400	238,3 millions Dhs
		Miami	-	-	4.070	-	-	54,6	R+10 à R+16 R+4 villas	745.100	368.740	48.000	328.360	347,2 millions Dhs
	Groupe Chaimaa	Parcelle 1 et 2	-	1900	610	380	-	95,8	R+6, R+4 R+3, Villa	301.680	147.690	26.400	127.590	781 millions Dhs
Total Réforme agraire			9.393	9.463	15.589	919	21.300 m²	86,22	diversifié	414,55 Hectares	183,63 Hectares	35,8 Hectares	195,12 Hectares	13,37 milliards Dhs

Source : Fiche relative à la demande de dérogation, l'AUSF, 27/02/2008

Au vu de ce qui précède, il est clair que la révision des textes juridiques, instituant les terrains de la réforme agraire, initialement récupérés de la colonisation puis distribués aux agriculteurs, a permis la conversion de leur statut, d'un bien inaliénable, faisant partie du domaine privé de l'Etat, à un avoir foncier exclusif et cessible. De ce fait, ils étaient libérés des conditions qui les destinaient exclusivement à l'agriculture.

Ces terrains ont été ensuite ouverts à l'urbanisation et massivement construits par de grands promoteurs immobiliers, moyennant le recours à la procédure de dérogation, suite à l'abandon du projet du plan d'aménagement sectoriel établi par l'AUSF.

Ainsi, nous pouvons comprendre que les circonstances de cession puis d'urbanisation des terrains relevant de la réforme agraire montrent que : le retrait de la règle générale, le rôle des représentations politiques et techniques, le recours à la dérogation et le consensus recherché entre les différents intervenants impliqués dans cette décision forment des modalités de faire où les intérêts propres qu'ils soient de nature économique ou politiques demeurent les principales motivations de l'ensemble des logiques d'actions.

4. Modalités de prise de décision : entre concertation et hégémonie

En réalité, le recours à différents modes d'acquisition au profit d'un nombre réduit de grands groupes immobiliers, les différentes tentatives d'aménagement et l'intervention de plusieurs acteurs publics et privés ne peuvent que traduire la diversité des objectifs recherchés et l'importance des enjeux. Ces enjeux qui se trouvent derrière l'acquisition et l'urbanisation des terrains relevant de la réforme agraire sont, à la fois, politiques, institutionnels et économiques, et ces terrains constituaient dans un passé récent, la plus importante réserve foncière et écologique de la ville et dont l'intérêt général est supposé être garanti par l'Etat central, ce qui semble être, relativement, mis à l'écart dans les calculs dérogatoires.

Cette situation nous renvoie à l'analyse de J.P.Gaudin (relative aux modalités de l'action publique en France, 1999), qui souligne que : *« tous les acteurs politiques et sociaux s'affrontent à armes égales et négocient leurs rapports de forces au cas par cas. Dans le face-à-face des acteurs, l'analyse retient plus particulièrement la manière dont les intérêts s'organisent au regard des pouvoirs publics mais aussi la façon dont, tout autant, ces derniers structurent les mobilisations et l'action des intérêts privés »*³⁵.

En effet, vu l'importance des « enjeux politiques et économiques » qui se trouvent derrière l'utilisation de la procédure dérogatoire, en particulier dans le cas des projets affectés aux terrains relevant de la réforme agraire, (représentant l'essentiel des dérogations accordées au niveau de la ville de Fès), et en dehors de l'aspect officiel, devant caractériser les relations entre les membres de ces commissions, le wali et le président du conseil communal se positionnent comme étant les membres les plus influents des commissions régionales de dérogation.

Cela étant, il serait difficile, dans une telle configuration, d'écarter le poids de l'AUSF, représentée par son Directeur, étant donné qu'elle demeure l'institution la plus informée techniquement sur les projets objets de demandes de dérogations et, d'une manière générale, sur la situation urbaine de la ville, en particulier des secteurs de la réforme agraire (faisant l'objet du projet de plan d'aménagement sectoriel établi par ses soins puis abandonné par les autorités de la ville). Cette position ne rend pas l'avis de l'agence nécessaire pour éclairer les autres membres de la commission mais lui attribue la légitimité de les influencer.

³⁵ Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, 1999, p. 108.

En plus clair, il s'avère qu'entre ces trois pôles : le wali, le président du conseil communal et le directeur de l'AUSF, se dessine un champ de forces, qui certes peut ne pas paraître équilibré, mais qui reste sous tensions, surtout, lors de la justification des choix. Ce moment exige à ce que chaque acteur, non seulement, expose et déploie ses arguments mais également qu'il fasse appel à tous ses sens et à toutes ses qualifications pour persuader, car c'est au moment de la justification que l'on rentre sur le terrain de l'action et que c'est au moment de la prise de décision, qu'il y a *arrêt de l'action*³⁶.

En fait, étant donné que la nature des avis peut différer d'un membre à l'autre, si l'un d'entre eux n'est pas d'accord sur la dérogation demandée et que son avis est motivé, la commission doit confirmer ce refus, ou le cas échéant, voir s'il y a possibilité de résoudre le problème posé, moyennant des recommandations pour la levée des réserves émises. En principe, un avis assorti de réserves ne pose pas de problème, sauf s'il n'est pas clair. Dans ce cas il y a risque de confusion dans l'interprétation de la réserve. Il y a risque, également, du non-respect des recommandations lors de la réalisation du projet.

Dans ce cadre, la construction d'un avis motivé suppose le déploiement de différentes justifications fondées, pouvant être accessibles, vérifiées et critiquées *publiquement*. Cela veut dire, comme prouvé par Boltanski et Thévenot que, d'une manière générale, une délibération orientée vers une décision ou un jugement est soumise forcément à des contraintes argumentatives et à l'impératif d'asseoir ces arguments sur des preuves et des constats pouvant être légitimés.³⁷

Ainsi, dans la procédure dérogatoire, l'avis motivé est censé justifier la décision de la commission. Le wali, en tant que président de la commission, se base sur les avis des autres membres avant d'entériner définitivement sa décision, sauf, cas exceptionnel, s'il a vraiment une raison valable et appuyée sur la notion d'intérêt général, que les autres membres ne connaissent pas. Dans ce cas, il doit la notifier.

Nous avons pu constater à travers nos investigations que, bien que les membres techniques de la commission soient tenus de justifier leur avis, il arrive que les membres les plus influents se réservent le droit de ne pas motiver leurs décisions. Ce qui veut dire qu'au sein de la CRD « *le poids de la justification ne se fait pas sentir de la même manière* »³⁸.

Cela étant, ces décideurs (les membres les plus influents) restent conscients qu'ils pourront être amenés à justifier leurs actions, c'est-à-dire « *non pas à inventer, après coup, de fausses raisons pour maquiller des motifs secrets, comme on se trouve un alibi, mais à les accomplir de façon à ce qu'elles puissent se soumettre à une épreuve de justification* »³⁹, comme raisonnent Boltanski et Thévenot. A cet effet, ils font souvent recours (eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'un autre membre de la commission), à des arguments économiques et sociaux, généralement incontestables, pour justifier les décisions de dérogations et dissimuler la pression émise par les propriétaires fonciers et les investisseurs, dont le citoyen a une parfaite connaissance et conscience.

³⁶ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « De la justification : les économies de la grandeur », 1991, p. 429.

A ce propos, il est important de souligner que la portée de cette recherche « *s'étend à l'ensemble des justifications et non pas seulement à celles qui ont trait à la vie économique* », comme noté par les auteurs de cet ouvrage (Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « De la justification : les économies de la grandeur », 1991, idem, p. 32).

³⁷ Conclu, Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « De la justification : les économies de la grandeur », 1991, idem, p.p. 430-432.

³⁸ Dans le sens où « *le poids de la justification ne se fait pas sentir de la même manière, soit parce que l'acteur n'a pas à affronter la critique et l'exigence d'argumenter sur ce qu'il fait, soit même parce que l'exigence de justification risquerait de faire basculer des relations pacifiées dans la discorde* ». Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « De la justification : les économies de la grandeur », 1991, idem, p. 425.

³⁹ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, « De la justification : les économies de la grandeur », 1991, idem, p. 54.

En fin de compte, il paraît que la wilaya et à son côté la commune finissent par prononcer la décision qui leur semble la plus adéquate en s'appuyant sur des éléments de justification formulés à travers les avis des autres membres de la commission, en particulier celui de l'AUSF. Cette maniabilité n'exclue pas forcément, des moments de tensions, dans les cas où l'AUSF maintient son avis technique ou, le cas intermédiaire, oblige la commission à accepter ses recommandations, des fois contraignantes, afin de pouvoir adhérer à l'avis des décideurs.

Enfin, étant donné qu'une action collective⁴⁰ peut être rarement évidée de la dimension politique, la décision de dérogation n'est pas que technique, elle est politique. A partir de là, il peut y avoir une autre lecture des interactions au sein des commissions de dérogation, en les considérant comme étant une remarquable illustration de ce qui est « une fonction de régulation ».

5. La dérogation en urbanisme : un outil de régulation ?

Réunissant politique et technique, au sommet de la représentativité des établissements publics les plus concernés par l'urbanisme et la politique de la ville à l'échelle locale, ces commissions, notamment après leur régionalisation, devaient incarner l'amorce d'une autre manière d'administrer, basée essentiellement sur la concertation et la négociation, en dehors des réglementations en vigueur.

Cette configuration, qui pourra prendre l'allure d'une modalité régulatrice de l'action administrative centrale, permet la résolution des problèmes urbains, économiques et sociaux auxquels sont confrontées les villes marocaines, dans une attente continue de la révision de l'arsenal juridique en matière de planification et de gestion urbaines. Par ailleurs, le retard que prend la révision de cette réglementation peut dissimuler la volonté des services centraux de protéger le fonctionnement du système existant de tout bouleversement risquant d'être introduit suite à une révision quelle que soit son importance.

Dans cette figure, la régulation pourra opérer à travers deux modes de fonctionnements : (1) le recours à la règle, comme étant une production d'ordre construit, qualifié de concret, précis et opposable aux tiers, et (2) le recours à la dérogation, comme étant une forme d'ordre spontané, à caractère maniable, exceptionnel et raisonnant au cas par cas, pour faire face aux situations imprévues de crise ; et en permettant, en fin de compte, de compléter et d'assurer la pérennité du premier mode de fonctionnement.

Jusqu'ici, la dérogation en urbanisme peut être présentée comme l'un des outils régulateurs du système administratif central, dans sa mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, il serait nécessaire de soumettre cette procédure à une autre épreuve afin de vérifier si elle accepte un autre aspect de la notion de régulation : celui de la concrétisation de l'équilibre, l'élimination des tensions et l'ajustement des positions et des revendications. En d'autres termes, vérifier si la dérogation, telle qu'elle a été appliquée dans un milieu rempli d'enjeux et d'intérêts, comme celui de l'urbanisme, fait preuve d'un caractère conciliateur et à quel point peut être utilisée dans la résolution des *conflits*⁴¹.

⁴⁰ Selon l'analyse de Crozier et Friedberg, toute action collective peut être insérée dans le cadre d'une « *structure d'action collective* », qui selon eux « *se constitue comme système de pouvoir. Elle est phénomène, effet et fait de pouvoir. En tant que construit humain, elle aménage, régularise, apprivoise et crée du pouvoir pour permettre aux hommes de coopérer dans des entreprises collectives.... L'action collective n'est finalement rien d'autre que de la politique quotidienne. Le pouvoir est sa matière première* », Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, 1977, p. 25.

⁴¹ A ce propos, nous évoquons l'analyse de J. Commaille et B. Jobert, qui notent que : « *le pari est d'intégrer l'idée de conflit, d'antagonismes, de contradictions, de ruptures, d'inégalités, dans une définition de la régulation fortement marquée au départ par une conception fonctionnaliste imposant une vision pacifiée du monde social édulcorant la question du pouvoir et occultant notamment le fait qu'il y a des gens qui gagnent et d'autres qui perdent !* ». *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), 1998, p.22.

Nous estimons que la réponse à cette question réside, en grande partie, dans l'analyse :

- des impacts de la dérogation sur les tissus urbains,
- des controverses sociales et des carences enregistrées au niveau de son fonctionnement,
- des problèmes constatés au niveau de sa gestion,
- et d'une manière plus globale, dans l'image *intuitive*⁴² que les acteurs, notamment locaux, ont pu constituer à travers cette expérience.

En fait, ce dernier point s'inscrit dans le cadre des témoignages de certains acteurs, à travers lesquels finit par s'esquisser un portrait plutôt obscur et incertain d'une pratique, permettant de servir les intérêts de certains au détriment des autres et ayant des effets perturbateurs sur la qualité de vie dans la ville de Fès.

Cela étant, ces acteurs ne sont pas mono-formes. Ce qui veut dire qu'ils sont complexes et chacun d'entre eux dispose d'une combinaison de *stratégies*⁴³, qui, qu'elle soit affichée ou non, varie d'un contexte à un autre. A cet effet, il n'est pas sûr que vouloir insérer ces acteurs et leurs systèmes dans une démarche analytique, nous permettra de comprendre leurs éléments d'influence et les objectifs de leurs réactions. Ainsi, la perception qu'ils pourront avoir de la dérogation, n'implique pas son exclusion comme étant un outil régulateur des deux systèmes : politique local et administratif central, mais plutôt, pointe du doigt, l'une des limites de cette pratique : à savoir **la faiblesse du caractère conciliateur de la dérogation vis-à-vis des intérêts recherchés par les différents acteurs**, ne se trouvant pas sur le même pied d'égalité.

Cette limite est d'autant plus pesante, en particulier au niveau de la ville de Fès, qu'il serait intéressant de passer à une autre échelle d'analyse et d'**interroger les logiques d'absorption par l'Etat central des problèmes urbains, économiques et politiques constatés localement**, étant donné que leur résolution, dans le cadre de dérogation, s'avère de plus en plus compliquée.

A vrai dire, la dérogation en urbanisme, faisant désormais partie des modes opératoires de la gestion urbaine locale, semble être manipulée par les directives de l'Etat central, malgré sa régionalisation et sa parfaite appropriation par les CRD ; étant donné que ces dernières, restituant le pouvoir local, restent initialement dépendantes du pouvoir exercé par les services centraux.

Dans une telle configuration, nous pouvons dire que la résolution des problèmes locaux, en l'occurrence ceux anticipés par l'utilisation de la dérogation, demeure l'une des principales responsabilités de l'Etat central et logiquement c'est ce dernier qui est censé assumer sur le plan administratif et organisationnel les conséquences de ses actions.

La ville, quant à elle, se présente comme étant la première à subir les impacts de cette gestion, notamment sur les plans socio-économique et urbain. Cet état de fait se confirme davantage avec le manque de la représentation de la société civile dans les commissions de dérogation (mises en place par les services centraux), qui, à l'exception de la commune, se composent intégralement des représentants administratifs sous la tutelle du centre.

Il s'avère enfin que lors de la mise en place de la procédure dérogatoire par les services centraux, ces derniers n'avaient pas prévu une évolution aussi rapide de cette pratique, surtout après sa régionalisation. Du coup, les acteurs se sont multipliés, les circonstances ont vite changé et les intérêts sont devenus d'autant plus importants que les conflits résultants ont pris

⁴² Dans le sens où, l'intuitif se construit à travers la compréhension des phénomènes, dont certaines dimensions sont cachées. Cette compréhension est atteinte, en grande partie, à travers le travail scientifique et également à travers des interprétations logiques et intuitives.

⁴³ « Il n'y a pas, ou il y a rarement, une seule stratégie possible pour chaque acteur ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, 1977, op. cit, p.247.

de plus en plus d'ampleur, et avec eux les problèmes urbains sont devenus plus pesants. A cet effet, la gestion locale par dérogation semble échapper des mains des services administratifs, ce qui a, inévitablement, mené à un sentiment d'inefficience de cette pratique comme outil de régulation, proprement dit. Par conséquent, l'Etat central, initiateur de la dérogation, se trouve aujourd'hui désigné comme responsable des séquelles de sa propre création. Il est, ainsi, appelé à en limiter les effets, voire contraint de s'en dépasser.

Références bibliographiques

- Abdellghani ABOUHANI (dir.), 2000, Enjeux et acteurs de la gestion urbaine : redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines, CODESRIA, Sénégal.
- Luc BOLTANSKI, Laurent THEVENOT, 1991, De la justification : les économies de la grandeur, Inrf essais Gallimard.
- Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT (dir.), 1998, Les Métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, coll, "Droit et Société", Paris.
- Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, 1977, L'acteur et le système, Essais du Seuil, Paris.
- Jean-Pierre GAUDIN, 1999, Gouverner par contrat, l'action publique en question, Presses de sciences PO, Paris.
- Note de présentation du projet du plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire– AUSF – Décembre 2007.
- Plan d'aménagement des secteurs de la réforme agraire – Mise à niveau et développement urbain, Agence urbaine et de sauvegarde de la ville de Fès – Novembre 2007.
- Plaquette relative aux trois demandes de projets d'investissement se rapportant à des terrains relevant du statut de la réforme agraire, Agence urbaine et de sauvegarde de Fès Présentation le 19/02/2008.
- Rapport de synthèse de l'analyse diagnostic, plan d'aménagement de Fès, Janvier 2010.
- Rapport de synthèse et de définition des orientations stratégiques du développement et d'aménagement (mission 3), PA de Fès Janvier 2012. Situation détaillée des demandes de dérogation entre 2007 et 2011. Recensement général d'agriculture 1996.
- SDAU de Fès de 1991, Rapport justificatif