

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Etude d'impact des dérogations
dans le domaine de l'urbanisme

Saisine n° 11/2014

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Etude d'impact des dérogations
dans le domaine de l'urbanisme

Préambule.....

La chambre des représentants a saisi le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) le 10 février 2014, afin que ce dernier donne son avis sur l'efficacité du dispositif actuel des dérogations en matière d'urbanisme au niveau des collectivités territoriales dont la population dépasse les 400 000 habitants et notamment celles éligibles au régime de l'unité de la ville et analyse son impact économique sociale et environnementale en vue de cerner le contour de ce phénomène.

Conformément à la loi organique n°128.12 relative à la création du Conseil Economique Social et Environnemental et à son règlement intérieur, le bureau du Conseil a confié ce sujet à la Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement et du développement régional.

Lors de sa session ordinaire tenue le 27 novembre 2014, l'Assemblée Générale du Conseil Economique Social et Environnemental a adopté à l'unanimité le rapport sur «*l'étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*», dont est extrait le présent avis.

Eléments introductifs

Les dérogations d'urbanisme désignent des autorisations accordées pour des projets qui ne sont pas prévus dans les documents d'urbanisme sur une zone déterminée. La pratique de la dérogation remonte aux années 1970, elle a été documentée par une circulaire pour la première fois en février 1999, à travers la circulaire 254 du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, puis par la circulaire 622 en mai 2001. Suivront deux autres circulaires interministérielles n°3020/27 en mars 2003 et n°10098/31 en juillet 2010.

Leur objectif était d'introduire plus de souplesse et de transparence dans l'instruction des projets d'investissement soumis à l'examen des services de l'urbanisme, face à la rigidité des documents d'urbanisme et la lourdeur de la procédure de leur modification et leur révision. Cette démarche, qui se voulait temporaire, avait pour objectif d'insuffler une nouvelle dynamique à ce secteur considéré comme la pierre angulaire de tout investissement dans le domaine économique et social.

La 1ère circulaire de 1999, a instauré une commission ad-hoc au niveau du Ministère pour délivrer les dérogations aux projets d'investissement. Mais vu le nombre croissant des dossiers, la commission ad hoc centrale s'est vu débordée par les demandes. D'où la mise en place de la 2ème circulaire de 2001 qui a déconcentré la procédure au niveau local. La décentralisation des travaux de cette commission a été placée sous la présidence de l'inspecteur régional de l'urbanisme. La commission ad hoc centrale ne serait saisie qu'au sujet des grands projets d'investissement ne faisant pas l'objet de consensus au niveau local.

Vient ensuite la 3ème circulaire n°3020/27 de 2003 qui cette fois-ci était une circulaire conjointe du Ministère chargé de l'Urbanisme et du Ministère de l'intérieur, les deux principaux prescripteurs en matière de gestion urbaine. Ainsi, cette circulaire a institué la création d'une commission régionale de dérogation chargée de l'étude des demandes de dérogation en matière d'urbanisme. Cette commission, présidée par le Wali de la région, est composée du Gouverneur, du Directeur du Centre Régional de l'Investissement, du Président de la Commune, du Directeur de l'Agence Urbaine et du responsable régional de l'administration concernée par l'investissement. Les décisions d'octroi des dérogations se font à l'unanimité des membres de la commission. L'application de la circulaire sur période [2003-2010] a engendré certaines dérives, notamment la spéculation foncière, la réalisation d'autres projets sur les terrains réservés aux équipements publics et sur les terrains à haut potentiel agricole.

Dans ce sens, l'Etat a mis en place une nouvelle circulaire n°10098/31 en 2010 en vue de verrouiller d'avantage la procédure en la rendant nominative. De plus, cette circulaire stipule fermement qu'aucune dérogation ne portera sur les terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux périmètres irrigués, aux zones inondables ou à risques et aux zones à protéger. Par ailleurs cette circulaire a clarifié les critères d'éligibilité des projets en les limitant aux projets d'investissement à caractère touristique, industriel, artisanal et de services, les projets d'habitat social ainsi que les opérations de lutte contre l'habitat insalubre.

Par ailleurs, si ces dérogations basées sur des circulaires ministérielles, qui ne sont pas confortées par une assise juridique forte, sont considérées comme un outil d'assouplissement en matière de planification urbaine, elles doivent constituer une exception et non la règle. Un recours à ces pratiques dénote un défaut de planification et une remise en cause des objectifs assignés aux documents d'urbanisme exposant ainsi l'administration aux risques liés aux intérêts et enjeux qui se rattachent au processus d'urbanisation. Il y a eu plusieurs tentatives d'institutionnalisation de la pratique de la dérogation en urbanisme pour l'inscrire dans un cadre juridique légal. Toutefois, les projets de textes en la matière n'ont jamais pu aboutir, au vu des difficultés à légiférer dans ce domaine.

Objectif de l'avis

S'agissant du présent avis, il a été jugé nécessaire d'établir une analyse détaillée sur la pratique administrative des dérogations en urbanisme pour appréhender les conditions d'application des circulaires précitées, le niveau de conformité des dérogations octroyées aux procédures en vigueur ainsi que les retombées économiques, sociales et environnementales des projets dérogés. L'objectif étant de repenser la normalisation des dérogations d'urbanisme en apportant plus de flexibilité dans la mise en œuvre du dispositif juridique. Ce faisant, il s'avère nécessaire d'identifier les perspectives d'évolution de la gestion urbaine à la lumière la régionalisation avancée et d'identifier des leviers d'actions juridiques, financiers, fonciers, fiscales, etc. afin de proposer des recommandations opérationnelles et pertinentes.

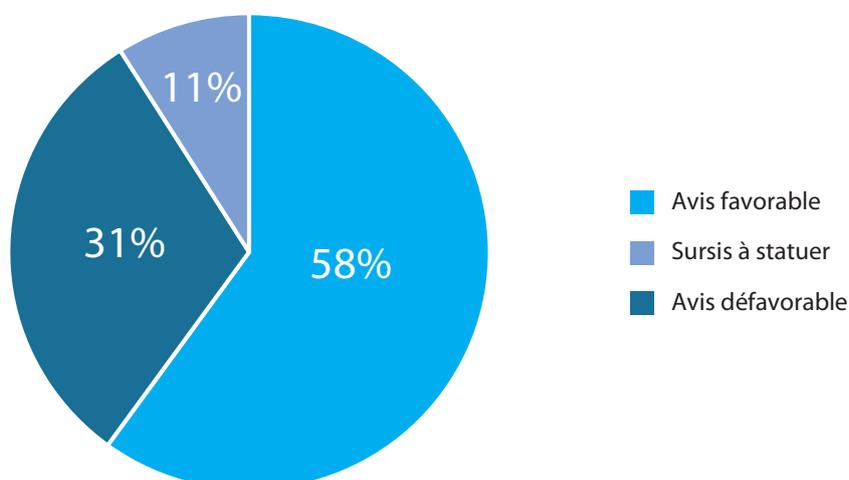
Ce travail est le fruit d'un processus d'écoute par le biais d'auditions des acteurs concernés et des personnes ressources, de l'analyse du dispositif réglementaire et procédural en vigueur, de l'exploitation de documents ayant trait à la problématique de la dérogation, et d'un large débat mené à ce sujet par les membres de la Commission et du Conseil.

Bilan synthétique

Les chiffres de la procédure administrative dérogatoire à l'échelle nationale recueillis par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, à travers les statistiques des Agences Urbaines qui assurent le secrétariat de la commission de dérogation, révèlent l'ampleur de cette pratique et mettent en évidence les impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux de la dérogation sur l'ensemble du territoire national.

Depuis l'application de la circulaire interministérielle n°3020/27 en mars 2003 et jusqu'à la fin de 2013, la commission compétente en matière d'instruction des demandes de dérogations a examiné **13222 projets soit 110 projets traités en moyenne par mois**. Le bilan fait ressortir que 7578 projets ont reçu un accord de principe, soit 58%, 4150 demandes ont eu un avis défavorable, soit 31% et 1492 dossiers ont reçu un sursis à statuer, soit 11%.

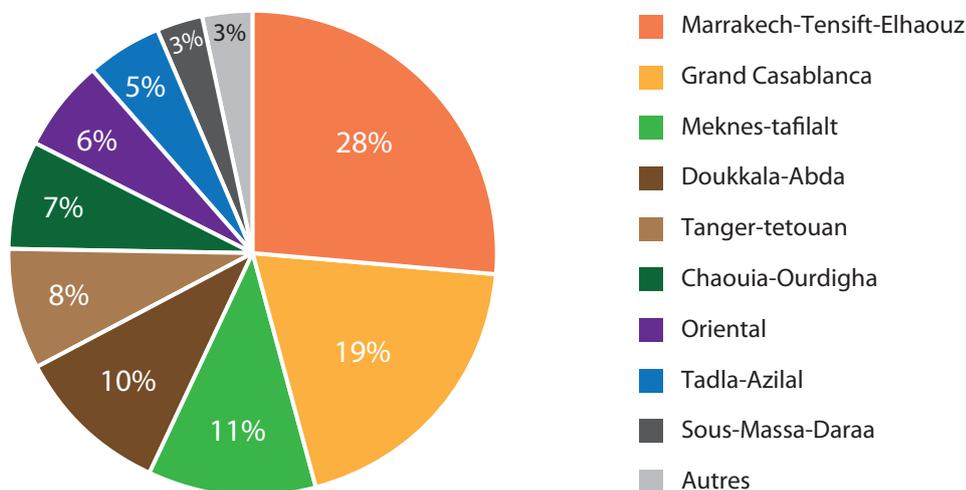
Répartition des avis accordés aux demandes de dérogation entre 2003 et 2013



La période d'application de la circulaire de 2003 a enregistré une forte dynamique en matière d'octroi de dérogation en urbanisme. La commission compétente a eu à examiner 9256 projets, avec une moyenne de 128 projets traités par mois, avec un taux d'avis favorables de 59%. Durant la période [2010-2013] qui coïncide avec l'entrée en vigueur de la dernière circulaire de 2010, la commission de dérogation a eu à instruire 3966 projets soit 99 projets traités en moyenne par mois. 2175 projets ont reçu un accord de principe, soit un taux de 55%. Ainsi, le nombre moyen des dossiers examinés par mois a basculé de 128 à 99 et le taux de l'accord de principe est passé de 59% à 55%. Ce constat peut être expliqué, notamment, par les restrictions introduites par la circulaire de 2010, quant aux critères de recevabilité des demandes de dérogations en urbanisme, notamment la nature des projets éligibles, l'intuitu personae des exceptions accordées, la préservation des terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux périmètres irrigués, etc.

Dans la saisine qui a été adressée au CESE par le parlement, il nous est demandé de faire une évaluation des communes urbaines de plus de 400000 habitants et celles gérées dans le cadre des critères de l'unité de la ville conformément à la loi 78.00 du 03 octobre 2002 portant réforme de la charte communale. Nous en avons recensé 13, à savoir : Agadir, Casablanca, Fès, Kenitra, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat, Safi, Salé, Tanger, Taza et Tétouan. Ces villes ont totalisé 3209 et 1322 projets soumis à l'examen des commissions régionales de dérogation respectivement durant les périodes [2003-2009] et [2010-2013], soit 36% des dossiers instruits à l'échelle nationale dans ces deux périodes. Ces deux temporalités ont marqué des taux de l'accord de principe de l'ordre de 68% et 63%, ce qui témoigne de la dynamique des grandes villes où se déroule l'essentiel des activités économiques.

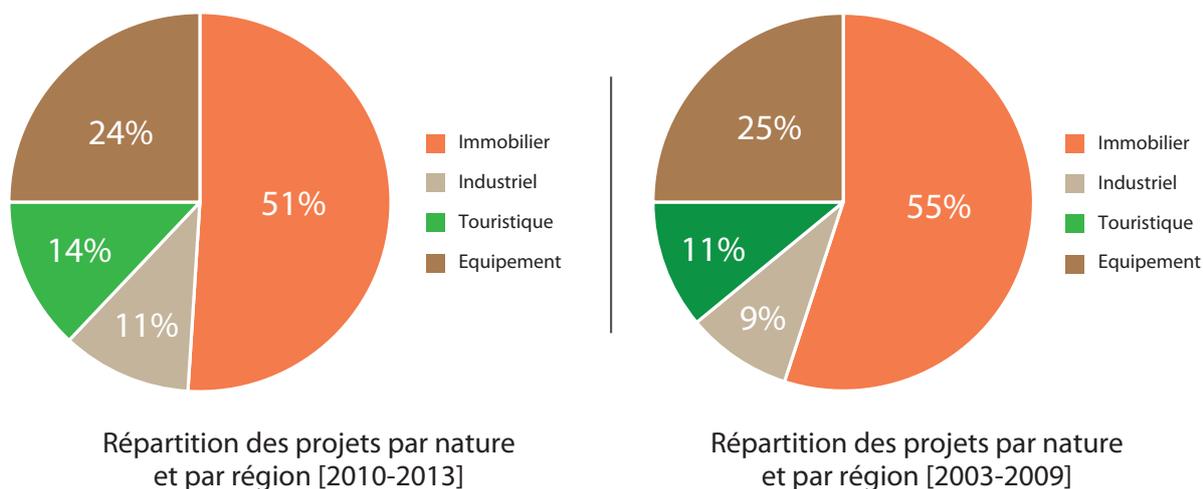
Taux des superficies prévisibles par région [2003-2013]



En sus, la superficie présumée mobilisable durant l'espace-temps [2003-2013], s'élève à 27046 hectares. Il est constaté que sur les 7578 projets ayant reçu un accord de principe, seules les superficies supports de 898 projets sont situées dans des zones d'urbanisation nouvelles, couvrant ainsi une superficie de l'ordre de 6649 hectares. Le reste étant des surélévations, des régularisations, des révisions de dispositions réglementaires pour des projets déjà réalisés.

Durant la période [2003-2013], l'estimation établie sur le montant d'investissement global déclaré qui pourrait être déduit de la réalisation des 7578 projets ayant eu un accord de principe, dépasse les 583 milliards de dirhams. Les grandes villes ont détenu plus de 58% du montant d'investissement global déduit à l'échelle nationale.

S'agissant de la nature des dérogations octroyées, on note la dominance du secteur immobilier comparativement aux autres secteurs. Ce secteur y a représenté des taux moyens de 55% et 51% enregistrés au niveau des régions respectivement pendant les deux périodes [2003-2009] et [2010-2013]. Le taux des projets immobiliers a baissé à cause des restrictions prescrites par la dernière circulaire de 2010.



Durant la période [2003-2009], les équipements publics ou privés ont enregistré un taux de 25%, suivis des projets touristiques (11%) et industriels (9%). Dans l'intervalle [2010-2013], les secteurs productifs des richesses, en l'occurrence le tourisme et l'industrie, ont totalisé un taux de 25%.

En contrepartie des dérogations accordées, les communes ont pu bénéficier de l'aménagement de nombreux équipements publiques (écoles, hôpitaux, espaces de jeux...), c'était notamment le cas à Casablanca où le CRI a recensé l'autorisation de 985 équipements, dont 652 publics et 333 privés.

Quant aux motifs des dérogations demandées, les demandes de dérogation portent essentiellement sur des territoires couverts par des documents d'urbanisme, soit un taux de 74%. Le reste des demandes des dérogations, soit 26% correspond à des projets situés dans les zones non couvertes par des documents d'urbanisme. Les types de dérogation les plus sollicités sont souvent les changements de zonage et les changements des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol. Cela accentue la pression et la convoitise des espaces libres et du foncier public qui devient sujet à spéculation.

Par ailleurs la question d'aboutissement des projets traités favorablement revêt un caractère d'importance. Le bilan national de la mise en œuvre de la procédure dérogatoire soulève l'absence de mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre.

Appréciation de la mise en œuvre de la procédure des dérogations

L'analyse des modes d'application de la procédure administrative d'octroi des dérogations a révélé des approches contrastées entre régions quant à la mise en œuvre des différentes circulaires. Il en résulte que, dans chaque région, les responsables ont interprété et appliqué différemment la procédure dérogatoire.

La circulaire 3020/27 de 2003 s'est limitée à l'incitation du wali à veiller à la définition des critères de sélection des projets qui peuvent bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme et à prendre en considération les priorités nationales dans les domaines du développement économique et social, de la promotion de l'emploi, de l'habitat social et de la lutte contre l'habitat insalubre, etc. Par conséquent, chaque commission régionale a défini ses propres critères de sélection des projets à examiner et ses conditions de satisfaction des demandes d'octroi des dérogations.

Quant à la circulaire n°10098/31 de 2010, cette dernière a essayé de maîtriser le fonctionnement du processus d'octroi des dérogations par la mise en place des garde-fous à travers des restrictions portant sur des conditions d'éligibilité des projets pouvant bénéficier des dérogations. Néanmoins, le flou persiste au niveau de l'application lié notamment à la clarification des normes pour attribuer la qualification de l'habitat social à un projet immobilier ou la vocation touristique à une opération balnéaire donnée.

On observe aussi que, durant les deux périodes 2003-2009 et 2010-2013, certaines régions ont été défavorables au principe de la dérogation et que d'autres les ont encouragé. Certaines commissions ont innové en procédant à la création de structures de pré-instruction des dossiers et d'orientation des investisseurs, ce qui a engendré un impact positif sur les délais, l'aboutissement des projets et la qualité de la production de l'espace.

Au niveau de l'appréciation des critères, il y a de grands contrastes d'une région à l'autre. Certaines commissions ont défini des « gardes fous » (respect du patrimoine historique, des espaces verts,...) et des critères à respecter impérativement dans l'instruction des dossiers (montant d'investissement minimum, superficie, contribution du projet aux chantiers nationaux réservation de zones d'équipement,...).

Par ailleurs, les différentes circulaires n'ont pas été accompagnées par des procédures opérationnelles qui définissent les étapes administratives à suivre, le nombre et la nature des pièces constitutives des dossiers de dérogation, et les critères de recevabilité des projets pouvant bénéficier d'une dérogation. Cette situation a engendré une lourdeur dans le traitement des dossiers et une non maîtrise de son application ce qui a donné lieu à une grande marge d'interprétation des termes desdites circulaires, et une disparité de méthode d'application entre les régions. De plus, elles ne prévoient aucune mesure de suivi de la mise en œuvre des projets ayant reçu l'accord de principe de la commission.

En outre, la note ministérielle n°6403, diffusée en date du 5 avril 2004, avait incité la commission de dérogation instituée par la circulaire interministérielle n°3020/27 du 04 mars 2003, à ne pas porter atteinte aux terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux périmètres irrigués, aux zones à protéger, prévus dans les documents d'urbanisme et notamment ceux ayant trait à l'enseignement et à la formation afin de ne pas porter atteinte aux besoins futurs des habitants.

Cependant, cette directive n'est pas toujours respectée ; de tels espaces publics n'échappent pas à dérogation. Les indicateurs chiffrés mettent en exergue la reconversion d'une superficie totale de 900 ha dédiée initialement à des installations d'utilité publique en planchers cessibles.

Parmi les vices procéduraux, on observe aussi que plusieurs commissions de dérogations traitent certains types de dossiers de demande de dérogation relative au changement d'affectation des constructions régies par l'article 58 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme, qui relèvent des prérogatives du président du conseil communal qui peut, après accord de l'agence urbaine et sous certaines conditions, autoriser un changement d'affectation ; sans passer par les commissions de dérogation.

Analyse des impacts économique, sociaux et environnementaux, des dérogations dans le domaine de l'urbanisme

L'analyse a porté sur l'appréciation de l'atteinte des objectifs de la procédure de dérogation qui sont, principalement, de nature économique, socio-spatiale et environnementale, en se basant sur les données techniques et sur les données déclaratifs des investisseurs documentées par les agences urbaines et communiquées au Ministère de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire. Le but étant de mettre en évidence les différents impacts de la dérogation sur le territoire national en soulignant les éléments jugés tant positifs que négatifs de cette pratique administrative sur le devenir des contenus et contenants de l'espace.

Parmi les impacts positifs, nous pouvons citer :

- La dérogation a introduit une souplesse essentielle dans la gestion des documents d'urbanisme et a permis de débloquer de nombreux projets d'investissements. C'est une réponse aux enjeux de développement économique à l'échelle nationale
- La dérogation dans le domaine de l'urbanisme a permis l'accompagnement efficace de la réalisation des politiques sectorielles (le plan azur; le plan Emergence; les zones industrielles intégrées, l'offshoring, le plan Maroc Vert; stratégie logistique, programme des villes nouvelles) et l'amélioration de l'attractivité d'investissement dans quelques régions. A titre d'exemple, plusieurs opérations intégrées initiées par des opérateurs publics et privés ont pu voir le jour, ainsi que des projets de grande envergure : villes nouvelles, parcs industriels, stations touristiques, zones logistiques, les groupements immobiliers du logement social, ainsi que les équipements publics;
- La dérogation se veut être un outil pour l'adaptation des dispositions réglementaires aux particularités et aux réalités des terrains et sites concernés. Elle permet également de corriger d'éventuelles incohérences des documents d'urbanisme et de concrétiser des visions plus adaptées aux réalités et aux besoins des sites et des agglomérations ;
- La dérogation peut être considérée comme un outil complémentaire de la planification urbaine en permettant de concevoir, dans certains cas, une vision d'aménagement d'ensemble.
- La procédure de dérogation pallie au retard et à la complexité de l'obtention des autorisations de lotir, de créer des groupes d'habitations et de construire ;
- La dérogation a donné la possibilité pour la réaffectation d'une multitude de terrains qui ont été réservés par les documents d'urbanisme aux équipements publics et qui n'ont pas été utilisés ;
- Le système dérogatoire adopté par circulaires a permis de réorienter certaines zones selon les besoins des communes et les disponibilités foncières ;
- La procédure dérogatoire a permis de résoudre, en partie, le problème de l'investissement en débloquent les dossiers en instance et en augmentant l'offre sur les territoires. Ceci a facilité l'adoption d'un nombre significatif de projets d'investissement nationaux et internationaux et de créer de nombreux emplois ;
- La procédure de dérogation a permis la réalisation des centaines d'équipements socio-collectifs. A Casablanca seulement, le CRI a recensé l'autorisation de 985 équipements, dont 652 publics et 333 privés ;
- La dérogation constitue un vecteur de promotion socio-économique, notamment dans les grandes villes. A l'échelle nationale, les projets d'investissements bénéficiant des dérogations ont déclaré un montant d'investissement prévisionnel de 583 milliards de dirhams et la création à terme de 304 080 emplois ;
- La procédure de dérogation a impulsé la production de l'espace. Les projets qui ont bénéficié de dérogations couvrent une superficie prévisible globale de 27 046 hectares. Ceux à caractère immobilier sont étendus sur 11 996 ha, engendrant 94 075 lots de terrains et 250 400 unités de logements.

Malgré tous ces impacts positifs, la dérogation a aussi entraîné plusieurs dysfonctionnements. L'impact sur l'environnement, la spéculation foncière et le manque de visibilité, de maîtrise, d'extension et du remodelage urbains qui peuvent découler d'une gestion urbaine dérogatoire au cas par cas, peuvent avoir un impact négatif global sur l'espace, notamment urbain. **Les impacts négatifs de la dérogation sont de divers ordres, à savoir :**

- La généralisation de la pratique dérogatoire remet en cause les grandes orientations et les dispositions des documents d'urbanisme. Ainsi, les documents d'urbanisme perdent toute leur force de loi et se réduisent à de simples documents consultatifs;
- Ce système traduit une approche fragmentaire du développement territorial et porte préjudice à la planification urbaine. Il modifie en profondeur les partis d'aménagement retenus par les documents d'urbanisme, comme il renverse les hiérarchies dans un domaine où se superposent l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. La dérogation ne permet pas d'inscrire les projets dans une perspective de développement territorial durable ;
- La pratique dérogatoire participe à la création d'un mode de production urbain localisé sans vision d'ensemble pouvant provoquer des discontinuités spatiales et des incohérences, sachant qu'il n'est pas possible de maîtriser les mutations et le devenir de l'espace sans vision globale préconçue.. A ce titre, l'habitat social bénéficiaire de dérogation, pourrait constituer, à long terme, une source d'inquiétude, au vu des normes pratiquées, notamment la densité excessive de 230 logements à l'hectare.
- Le risque de surexploitation des équipements et de réduction des espaces publics par la diminution, voire l'élimination, des espaces réservés aux équipements publics sans effectuer de contrepartie pour la collectivité au profit des projets d'habitation, crée un déficit dans la desserte de la population. Ce type de situation peut être également renforcé par la sur-densification de certaines zones ;
- Les dérogations successives posent des problèmes d'intégration des projets dans les documents d'urbanisme ;
- La perturbation de la gestion urbaine et de la planification de l'espace, à travers les surcoûts d'équipements de base non prévus à supporter par les collectivités locales et les pouvoirs publics ;
- La dérogation entraîne une sorte d'injustice sociale, du fait que la surexploitation des infrastructures génère des surcoûts supportés par toute la population alors que les plus-values sont privées ;
- La densification des tissus existants, sans prise en considération des besoins de la population en services publics, entraînant une dévalorisation du paysage urbain de certains tissus ;
- La suppression des emplacements réservés aux places publiques et aux espaces verts affectant la qualité de vie des habitants : empiètement sur 900 ha dédiés initialement à des installations d'utilité publique, dont 420 ha d'espaces verts.
- Le recours démesuré aux dérogations se traduit par la réalisation des projets sur des terrains non équipés, des zones agricole intensive, des ceintures vertes, des réserves naturelles, des zones de boisement ou des nappes phréatiques.
- La superficie urbanisée annuellement est de l'ordre de 5000 ha, dont 1000 ha sont des terres agricoles, concernant surtout les périmètres d'irrigation situés à la périphérie des centres urbains.
- Les apports économiques réels du système de dérogation sont largement en deçà des objectifs annoncés par les circulaires, au vu de la prédominance des projets immobiliers (55% avant 2009 et 51% en 2010) par rapport au taux des projets des secteurs productifs : industriels et touristiques à forte valeur ajoutée (25%). Par ailleurs, l'aboutissement des projets bénéficiaires de l'accord de principe de dérogations est méconnu par manque de suivi.
- Le système de dérogation prive l'Etat de moyens financiers dans un cadre légal, en faisant recours à des solutions financières de raccommodage ;
- La gestion urbaine via les circulaires retarde la réforme législative et réglementaire nécessaires ;
- La gestion des projets au cas par cas sans vision partagée par tous les acteurs influence négativement le mode de gouvernance locale.

La régulation urbaine a été souvent conditionnée par les aléas socioéconomiques et politiques. La dérogation dans le domaine de l'urbanisme est une réaction à l'image d'une conjoncture qui apporte des réponses partielles dans l'urgence.

Exposé des motifs

Le présent avis se veut un bilan équilibré et rationnel en tenant compte de l'évaluation tant quantitative que qualitative de la pratique de la dérogation entre 2003 et 2013 basée sur les chiffres disponibles au Ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ses considérations et ses motifs sont multiples, à savoir :

- La volonté publique d'assurer une transparence dans le traitement des projets d'investissement et de saisir les opportunités d'investissement. Le recours à la dérogation est justifié par la rigidité des documents d'urbanisme par rapport à un contexte économique et social dynamique et leur incapacité à intégrer les besoins imprévisibles tant des habitants que des investisseurs. C'est ainsi qu'il a été question d'introduire plus de souplesse et de célérité dans l'instruction des dossiers soumis à l'examen de l'administration ;
- Les possibilités de dérogation prévues par la législation nationale en matière d'urbanisme ; lesquelles sont instaurées selon des conditions bien définies. Quoiqu'elles soient limitées, ces possibilités constituent des actes aussi bien de planification que de gestion de l'espace et des opportunités de gouvernance spatio-temporelle transparente, dynamique et légale. Cependant, cette flexibilité est souvent omise par méconnaissance, ou éludée pour son caractère contraignant, du fait que les dérogations tolérées doivent être préalablement délimitées et explicitées dans le règlement d'aménagement ;
- Les aspects jugés positifs de la dérogation, notamment le déblocage d'une multitude de projets d'envergure : villes nouvelles, parcs industriels, plateformes logistiques, installations touristiques, ensembles immobiliers de l'habitat social et équipements socio-collectifs ;
- Les aspects jugés négatifs de la dérogation, notamment les densifications, les surcoûts des infrastructures hors-sites, l'absence d'un cadrage stratégique, les irrégularités de la procédure et les impacts sociaux et environnementaux, etc.
- La non-conformité du système de dérogation aux dispositions réglementaires en vigueur. Ce système, devait gérer les exceptions et non pas devenir la règle.

Principales pistes d'inflexion

L'urbanisme s'apparente à des règles coercitives, contraignantes et par conséquent inadaptées au développement urbain. Les dysfonctionnements d'ordre juridique se traduisent par trois difficultés afférentes à la législation dans le domaine de l'urbanisme, à noter la difficulté d'arrêter fermement des choix politiques, la difficulté de définir des objectifs clairs et précis et la difficulté d'arbitrer entre les intérêts divers et divergents. Il y a souvent une indécision manifeste quand il s'agit d'arrêter des choix politiques ou de mettre en place des dispositifs et mécanismes de régulation et d'arbitrage.

Toutefois, il ne faut pas endosser toute la responsabilité des dysfonctionnements socio-spatiaux et économiques dont souffre le territoire national à la procédure des dérogations, laquelle ne constitue pas la source unique des maux de la ville. Ce raisonnement n'est pas contradictoire avec le fait de confirmer que la réglementation actuelle est entachée d'insuffisance et de lourdeur et que sa refonte dans un cadre légal et global est largement justifiée.

La réforme du système actuel requiert un renouveau des principes et des méthodes d'urbanisme, ce qui revient à repenser cette question comme construction d'une politique publique urbaine. La gestion urbaine devrait être repensée dans un dispositif juridique, institutionnel et juridictionnel précis. Les mesures d'assouplissement sont à prévoir, mais elles doivent être suffisamment verrouillées. A cet égard, il y a lieu d'entreprendre les adaptations mineures ou les usages conditionnels comme moyens de réajustement technique à des situations concrètes nuisant à la constructibilité d'un terrain. Il est nécessaire de prévoir la correction des petites imperfections des documents d'urbanisme et d'éviter le rejet des demandes de construire pour des considérations légères.

Ce faisant, il sera judicieux d'éviter le recours démesuré à la dérogation en adoptant un système de planification urbaine flexible, cohérent et rationnel. Ainsi, faut-il insérer la régulation urbaine dans une triple logique de maîtrise, de souplesse et de transparence étayée sur la concertation et l'ouverture vis-à-vis de la population.

De même, la planification urbaine devrait prévoir la convergence, l'articulation et la complémentarité entre les documents à caractère stratégique et les documents qui régissent l'utilisation du sol, les servitudes, les emplacements des équipements, etc.

Dans cette optique, les documents d'urbanisme devraient être pris sur l'initiative des collectivités territoriales concernées. Leur élaboration serait principalement une affaire locale. Il est suggéré de prévoir la révision desdits documents suivant des procédures intelligibles et simplifiées en laissant une large place aux politiques locales d'urbanisme et aux opportunités offertes par les projets de développement.

A cet égard, la planification urbaine au Maroc devrait, ainsi, introduire une composante contractuelle. Le SNAT, le SRAT, le SDAU et le PA doivent être liés entre eux par des contrats de plan.

Par ailleurs, le recours à la création d'agences d'aménagement spéciales dotées de larges prérogatives en matière de planification et gestion urbaine et dans la simplification de la procédure d'expropriations pour gérer certains projets urbains apparaît intéressant et décisives pour l'aménagement et le développement de l'espace. En l'occurrence l'Agence pour l'Aménagement de la Vallée du Bouregreg et l'Agence pour l'aménagement du site de la lagune de Marchica sont des modèles réussis en matière de méthode de planification flexible et efficace basée sur les mécanisme réglementaires existants qui permettent dont on pourrait s'inspirer. En effet, les modifications particulières (l'équivalent des dérogations) sont introduites dans les règlements d'aménagement, et ont été en se référant aux dispositions de la loi 12-90 de l'urbanisme, notamment le dernier alinéa de l'article 19.

Recommandations du conseil

Etant donné que la question de la dérogation en urbanisme est à la fois large et multidimensionnelle, il ne faut pas essayer de la traiter isolément ou de recourir à des réactions partiales et conjoncturelles. En effet, les composantes de la présente problématique sont interdépendantes et complexes et les impacts tant positifs que négatifs de cette pratique sur les plans économique, social, spatial et environnemental sont mitigés.

Eu égard, aux aspects jugés positifs de la dérogation, notamment le déblocage d'une multitude de projets d'envergure : villes nouvelles, parcs industriels, plateformes logistiques, installations touristiques, ensembles immobiliers de l'habitat social et équipements socio-collectifs et au vu des aspects jugés négatifs de la dérogation, notamment ses impacts socio-spatiaux, environnementaux, architecturaux et culturels, les densifications, les surcoûts des infrastructures hors-sites, l'absence d'un cadrage stratégique et les irrégularités de la procédure. Il est proposé de mener un ensemble d'actions coordonnées, dans une vision intégrée et sur un seul front ; lesquelles portent, entre autres, sur la régulation urbaine, l'articulation des échelles de la planification urbaine, l'assouplissement des procédures, la gouvernance territoriale, le financement de l'urbanisation, la maîtrise du foncier et le rehaussement de l'expertise.

Les efforts de redressement, de réajustement et de prospective doivent converger vers une séquence d'actions coordonnées et hiérarchisées pour assurer la réforme et la relance requises. Ce rapport identifie des actions diverses qu'il faudrait mener sur un seul front.

Cela requiert une feuille de route cohérente retraçant des mesures prioritaires, des recommandations structurantes traduisant des enjeux déterminants et décisifs de la réforme requise offrant un référentiel normatif légal, ainsi qu'une série de mesures de réajustement et d'accompagnement, susceptibles de soutenir le processus de conduite de changement.

Dans ce cadre, il est proposé de structurer les pistes de la réforme préconisée en trois catégories :

- des recommandations à caractère d'urgence qui ont comme finalité, l'activation des mécanismes légaux de modification et de révision des documents d'urbanisme existants dans le dispositif juridique actuel, assurer l'effectivité des dispositions légales existantes définissant les règles de contribution au financement des équipements de base et maîtriser le processus d'octroi et l'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme ;
- des recommandations structurantes : Elles portent sur des réformes à moyen terme à caractère organisationnel, institutionnel et sur des nouvelles mesures de mobilisation du foncier, de financement, afin de renoncer à la logique de dérogation absolue et rendre flexibles les outils de la planification urbaine ;
- et des mesures d'accompagnement : qui visent les aspects liés à la pérennité et l'issue des actions de réforme et d'amélioration préconisées à cet effet.

A - recommandations à caractère d'urgence

Souvent, le discours courant reproche aux lois régissant le foncier et l'urbanisme d'être rigides et insuffisantes. Or, une partie du dispositif juridique actuel n'est pas mise en œuvre. A titre d'exemples les aspects de souplesse contenus dans l'article 19 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme, la contribution à la création de la voirie communale conformément aux articles n°37, 38 et 39 de la loi 12-90 précitée ou encore le partage de la plus-value générée par l'urbanisme entre l'Etat et les propriétaires fonciers comme prévu dans l'article 59 de la loi n°7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire. Aussi, il est recommandé de :

Recommandations relatives aux dispositions existantes dans la loi

1. **Mettre en œuvre les modalités de dérogation stipulées par la loi 12-90 relative à l'urbanisme**, en faisant notamment recours à l'article 19 disposant que le plan d'aménagement peut prévoir des modifications du zonage, des règles d'utilisation des sols et les règles applicables à la construction, selon les conditions réglementaires en vigueur.
2. **Mettre en application les possibilités de dérogations permises dans la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements**, notamment, la réalisation des lotissements et groupes d'habitations, selon les dispositions fixées dans l'article 9, en l'absence des documents d'urbanisme, si le projet est compatible avec la vocation de fait du secteur concerné.

Recommandations relatives au financement

3. **Rendre effective la disposition permettant le partage de la plus-value générée par l'urbanisme entre l'Etat et les propriétaires fonciers** comme prévu dans l'article 59 de la loi n°7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire. Cet article stipule que lorsque l'annonce ou l'exécution des travaux ou opérations publics confère à des propriétés privées une augmentation de valeur supérieure à 20%, les bénéficiaires de cette augmentation ou leurs ayants droits sont solidairement redevables envers la collectivité intéressée d'une indemnité égale à la moitié de la totalité de la plus-value ainsi créée. En aucun cas l'enrichissement restant acquis au redevable ne soit inférieur à 20% ;
4. **Appliquer les règles de contribution à la création de la voirie communale** conformément aux articles 37, 38 et 39 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme ;

Recommandation relatives à la maîtrise du processus des dérogations et de son impact

5. **Constituer le comité de suivi relatif à la réalisation du SDAU**, tel que souligné dans les articles 9 et 10 du décret d'application de la loi 12-90 ;
6. **Mettre en place des mécanismes de post-évaluation systématique de l'application du PAU**
7. **Accélérer les projets de loi en cours** portant, entre autres, sur les documents d'urbanisme et le contrôle des infractions en matière d'urbanisme. Dans ce cadre, il y a lieu de procéder à l'adoption des petits textes apportant des réponses-clefs à des points de blocage et de déficience, notamment au niveau des lois 12-90 et 25-90 ;
8. **Définir précisément les critères de recevabilité des demandes de dérogation**, lesquels devraient concerner notamment le montant d'investissement du projet, la création d'emplois, l'impact du projet sur l'environnement, l'impact du projet sur les prévisions des documents d'urbanisme et la consistance de la contrepartie ;
9. **Instituer une commission centrale pour se prononcer sur les projets d'investissement d'envergure** : villes nouvelles, Parcs industriels, plateformes touristiques, projets d'habitat intégrés avec un système de présélection et de pré-instruction des dossiers au niveau local ;
10. **Normaliser les contributions des investisseurs bénéficiaires des dérogations d'urbanisme à la réalisation des équipements publics** pour l'intérêt de la commune en lui conférant une base juridique et en mettant en place un suivi de la réalisation de leurs engagements.
11. **Mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation des projets bénéficiaires de dérogation**. Ce dispositif doit permettre aussi de suivre la réalisation des engagements contractuels entre la commune et le bénéficiaire de dérogation.

B - Recommandations structurantes de la régulation urbaine

Les recommandations structurantes sont des actions décisives et déterminantes pour la réforme et l'essor du système de planification et de gestion de l'espace. L'abandon de la dérogation démesurée passe inéluctablement par une série de réajustements et de réformes d'ordres juridiques, institutionnels, techniques et organisationnelles.

Ces propositions sont en mesure de

- de **renoncer à la logique de dérogation absolue** au détriment de la règle de droit et aux principes de la légalité et de l'équité
 - d'estomper les facteurs de blocage de l'investissement
 - et de remédier aux différents dysfonctionnements du système de planification et de gestion urbaine.
1. **Prévoir des outils juridiques et techniques pour introduire plus de flexibilité dans les documents d'urbanisme, comme alternative à la gestion administrative des dérogations :**

La souplesse évoquée ne signifie, en aucun cas, une dérive vers la déplanification urbaine. Elle renvoie plutôt à un urbanisme facilitateur et flexible dans lequel il sera possible de croiser les opinions, les savoirs et les perceptions, d'apporter les corrections nécessaires au moment propice tout au long de la temporalité du plan. Dans ce sens, il y a lieu de :

- Prévoir un système de planification souple permettant la possibilité d'introduire des modifications particulières et des usages conditionnels à l'occasion d'une demande de création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations et des adaptations mineures à l'occasion d'une demande de construire, et ce suivant des conditions réglementaires précises ;
 - Prévoir des procédures de révision et de modification totale ou partielle des documents d'urbanisme de manière à ouvrir la possibilité aux adaptations et réajustements des plans et des règles d'urbanisme selon des processus souples et intelligibles pour faire face à l'évolution des enjeux et des besoins de développement, sans pour autant remettre en cause les dispositions réglementaires, ni porter atteinte au parti d'aménagement, ni nuire à l'environnement ;
 - Apporter des exceptions réglementaires au profit des grands projets structurants, tels que : villes nouvelles, parcs industriels et installations touristiques d'envergure, à l'instar des règlements d'aménagement de la vallée de Bouregreg et la lagune de Marchica.
 - Alléger les procédures de modification des plans d'aménagement urbain sans recourir à l'homologation par décret du Chef de Gouvernement. La procédure définissant les mécanismes d'intégration des modifications qui ne touche pas le fond des plans d'aménagement doit être plus souple.
2. **Mettre en place un cadre juridique global ayant trait aux politiques publiques de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et du foncier, en vue d'assurer une meilleure régulation urbaine :**

La question de la dérogation est intrinsèquement multidimensionnelle et multi-échelles ; elle ne peut être traitée d'une manière isolée et fragmentaire. Seule une vision systémique qui s'insère dans une logique globale serait en mesure d'approcher cette problématique et de jalonner une piste alternative. C'est ainsi, il est suggéré de :

- **Mettre en place un cadre juridique régissant l'élaboration des documents d'aménagement du territoire et leur articulation avec les documents d'urbanisme :**

Dans ce cadre, il y a lieu d'activer l'aboutissement du projet de loi en cours sur l'aménagement du territoire pour doter les pouvoirs publics d'un cadre de référence, de cohérence et de coordination pour la conception, l'aménagement et le développement de l'espace à différentes échelles.

- **Mettre en place un code de l'urbanisme qui regroupe l'ensemble des instruments juridiques répondant aux nouvelles exigences de flexibilité, d'opérationnalité et de régulation foncière :**

Ce code doit prévoir la mise en cohérence des politiques sectorielles et la mise en place d'instruments d'aménagement, fonciers, financiers et institutionnels. Il devrait également traduire les principes de l'équité foncière, la mixité urbaine et la durabilité. Il doit aussi agir sur les modalités de la gouvernance urbaine par le redéploiement des prérogatives des différents intervenants et le renforcement de leurs participations dans les processus d'élaboration des documents d'urbanisme, en instaurant des mécanismes de recours et d'arbitrage.

- **Situer les programmes d'habitat qui bénéficient des dérogations dans la vision d'urbanisme pour remédier aux impacts négatifs constatés au niveau de la cohérence et le fonctionnement de l'espace.**

La politique de l'habitat doit être au diapason d'une politique d'urbanisme cohérente avec une politique globale d'aménagement du territoire selon une hiérarchie de cadrage, d'orientation et de cohérence. Il serait inadmissible de renverser cette hiérarchie et initier la production du sol, uniquement, selon une logique d'opportunités foncières publiques.

3. **Prévoir des mécanismes de financement de l'urbanisation en vue de faciliter la mise en œuvre des documents d'urbanisme, éviter le sous-équipement, notamment, des villes et impulser une urbanisation progressive, cohérente et incitative à l'investissement :**

Il ne suffit pas qu'un document d'urbanisme soit homologué pour qu'il soit applicable sur le terrain. La réalisation des infrastructures et des installations d'intérêt général nécessite des investissements lourds et impose le recours à un préfinancement. Pour faciliter la réalisation des équipements hors-sites et impulser l'ouverture des terrains à l'urbanisation et, il faut prévoir un fonds public de financement avec un système de remboursement par les propriétaires bénéficiaires.

Il est question de prévoir des mesures institutionnelles, financières et fiscales, à même d'agir sur le marché foncier et contribuer à la mise en œuvre des documents d'urbanisme. Dans cette optique, il est proposé de :

- Mettre en place un mécanisme financier pour contribuer au financement des équipements de base dans le cadre du fond régional de mise à niveau sociale instauré par l'article 142 de la constitution, destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements.
- Instaurer un système de contribution des propriétaires terriens au financement des installations d'intérêt général, en contrepartie des plus-values induites de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de l'annonce ou l'exécution de travaux ou opérations publics ;
- Mettre en place une fiscalité incitative qui encourage les propriétaires à mobiliser leurs terrains non bâtis.

4. **Instaurer des moyens institutionnels et juridiques pour la maîtrise et la gestion du foncier comme préalables à la mobilisation des emplacements réservés aux équipements et installations d'intérêt général et la constitution par l'Etat des réserves foncières publiques :**

Lorsque l'on s'intéresse à la planification et à la gestion de l'espace, la question foncière apparaît toujours comme un préalable ; laquelle constitue un champ d'application et un moyen essentiel des politiques de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat. C'est, à l'évidence, un instrument

d'intervention et de régulation comme c'est un facteur déterminant de production, de concentration et de gestion d'intérêts et de richesses.

C'est pourquoi, il s'avère nécessaire d'instaurer des moyens institutionnels et juridiques dédiés à la maîtrise et à la gestion du foncier, à savoir :

- Mettre en place une agence foncière régionale au service des collectivités territoriales et établissements publics pour une meilleure gestion et maîtrise de l'assiette foncière.
- Accompagner l'ouverture des nouvelles zones à l'urbanisation par une intervention de l'état et des collectivités locales en faisant prévaloir le droit de préemption, pour mettre à disposition du foncier à des prix raisonnables tout en préservant les besoins essentiels en équipements de base.

5. Agir sur les modalités de la gouvernance territoriale par un redéploiement des prérogatives des différents acteurs dans les processus d'élaboration des documents d'urbanisme :

Chaque méthode de conception ou de gestion de l'espace implique un mode de gouvernance correspondant à des modalités de coordination et de régulation de l'action collective. Comment fédérer efficacement les apports de l'ensemble des acteurs politiques, économiques et sociaux, y compris la société civile ? A cet effet, il est recommandé de :

- Renforcer les rôles des collectivités territoriales comme reflet de démocratisation desdits processus conformément aux dispositions constitutionnelles et engager leur mise à niveau.
- Repenser les prérogatives et les missions de l'Agence Urbaine pour en faire de véritables structures et de recherche au service des collectivités territoriales. Leur action mérite de se focaliser plutôt sur les missions de planification urbaine et constituer ainsi des observatoires de dynamique urbaine pour offrir l'assistance technique de qualité. Ceci contribuera à combler le manque accentué au niveau national de savoir-faire en matière d'urbanisme et d'aménagement territorial.
- Eriger la population locale au rang de pouvoir social, en améliorant le fonctionnement et l'efficacité du processus de consultation des citoyens et de concertation, par le biais des enquêtes publiques, avec la société civile à l'occasion des projets de planification urbaine, de règlements de modifications particulières, d'usages conditionnels et d'adaptions mineures des projets d'investissement.
- Dans ce sens, il convient de repenser un renouvellement des méthodes de conception des documents d'urbanisme, de manière à garantir des documents partagés, facilitateurs et incitatifs à l'investissement. Leurs procédures d'élaboration doivent être transparentes, collégiales et ficelées en termes de phasage et de délais et pourraient aussi envisager les possibilités de recours et d'arbitrage.

6. Intégrer la dimension environnementale et de développement durable dans les documents de planification et de gestion de l'espace :

Les documents d'urbanisme sont appelés à introduire la notion de durabilité dans les orientations d'aménagement urbain futur, notamment lors de l'élaboration et de la révision des modalités de conception et d'approbation et du contenu des documents d'urbanisme, ceci conformément aux dispositions de la loi cadre n°99.12 portant la charte de l'environnement et du développement durable. D'une façon plus précise, il est nécessaire de :

- Intégrer les règles techniques du concept de la durabilité dans les SDAU et les PAU.
- Renforcer le concept de l'écoconception en intégrant les technologies de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables dans les plans urbains et dans les domaines de la construction et de l'habitat et tirer profit de leur convergence avec les NTIC et ce conformément au décret 2-13-874, relatif à la norme générale de construction fixant les règles énergétiques des constructions. Cette réglementation, qui a été adopté par le Conseil de

Gouvernement le 14 novembre 2013, fixe les exigences thermiques et de performance énergétique que doivent respecter les bâtiments résidentiels et tertiaires.

- Prendre en charge le respect des équilibres naturels des écosystèmes, notamment, en luttant contre le gaspillage spatial et en valorisant le patrimoine naturel, culturel et architectural existant ;
- Préserver les terrains périurbains à riches potentialités agricoles en limitant, impérativement, l'étalement urbain et le développement des projets d'habitats sur ces terrains.
- Construire la ville sur la ville (transformation d'une zone urbaine de basse densité en zone de haute densité) selon des normes et des modalités qui permettent de sauvegarder la qualité des fonctions urbaines ;
- Réfléchir à une planification de proximité afin d'accompagner et prendre en compte les évolutions sociales dans la création d'un espace humain et durable.

C - Mesures d'accompagnement en matière de méthode de conception et de dispositif technique adapté

Les mesures d'accompagnement sont de nature à apporter des améliorations à la pratique actuelle de l'urbanisme. A ce titre, il convient de :

1. Remédier à la carence en matière d'expertise dans le domaine de l'urbanisme, notamment en matière de planification urbaine :

Pour ce faire, il sera opportun de :

- Développer l'offre d'enseignement dans les filières d'aménagement et de planification de l'espace en vue d'enrichir l'expertise nationale en profession d'urbaniste.
- Renforcer les programmes de la formation continue notamment au profit des agences urbaines, du personnel des collectivités territoriales et des Centres régionaux d'investissement.
- Consolider les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales aux niveaux de la planification urbaine, par le biais de la mobilisation de l'expertise, le développement des savoir-faire et par des réformes des organigrammes internes des collectivités locales.
- Développer l'offre en matière de recherche et d'innovation urbaine. Le développement urbain national devrait s'appuyer sur des études d'impacts, des modèles de développement prédictifs et d'innovation en matière d'urbanisme et d'architecture.

2. Développer des outils de l'urbanisme opérationnel :

A part les lotissements et les morcellements qui sont couverts par la réglementation, les autres types de projets ne sont pas dotés d'outils opérationnels. A titre d'exemple les villes nouvelles sont gérées comme des grands lotissements et des morcellements. Le passage à l'urbanisation des terrains ouverts à l'urbanisation est mis à mal à cause de manque d'outils de planification opérationnelles. Dans ce sens, il est préconisé d'accompagner les mesures de réforme pour la régulation urbaine par la mise en place d'outils méthodologiques et techniques de l'urbanisme opérationnel dans un cadre légal.

- ### **3. Réviser les normes et standards de conception de l'espace urbain en matière de dimensionnement et de spatialisation de la voirie, des espaces verts et des équipements publics, afin d'intégrer les nouvelles données démographiques urbanistiques.**
- ### **4. Imposer toutes les servitudes dans l'intérêt de la salubrité, de la sécurité publique, de la circulation et de l'esthétique dans les projets de lotissements et groupes d'habitations.**

5. Inciter les conseils communaux à adopter les règlements communaux de construction.
6. Repenser et simplifier les procédures d'obtention des autorisations de construire et de lotir.
7. Rehausser les normes de l'habitat social pour dépasser les déficiences socio-spatiales et environnementales relevées dans la production des logements sociaux :

L'analyse d'impact du nombre important des programmes d'habitat ayant bénéficié de dérogations démontre que la dérogation a permis de contribuer efficacement à l'augmentation de l'offre d'accès au logement et à la lutte contre l'habitat insalubre. Toutefois, les demandes de dérogation pour la réalisation de logement social sont souvent effectuées au détriment des règles d'hygiène et d'esthétique et accentuent la dégradation de la qualité paysagère et environnementale des villes.

La question du logement social s'inscrit actuellement dans une temporalité courte comme l'une des solutions immédiates de la sécurité sociale, mais cette propension ne doit pas confiner l'habitat social à des mesures palliatives conduisant à la déchéance de la ville et aux risques sociaux. Ainsi, la pression du déficit quantitatif en matière de logement social ne doit pas engendrer une déficience qualitative au niveau de la production. C'est pourquoi, il est vivement recommandé de revoir les normes tolérées dans les programmes de l'habitat social.

Conseil Economique, Social et Environnemental

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

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

Email : contact@ces.ma