

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

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Saisine n° 11/2014

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

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

Saisine n° 11/2014

Dépôt légal : 2014 MO 4057

ISBN : 978-9954-635-06-3

ISSN : 2335 - 9242

Conseil Economique, Social et Environnemental

Imprimerie Sipama



“ Notre but ultime est donc d’adapter ce dispositif (Code de l’urbanisme) à la dynamique urbanistique que connaît le Royaume et de le mettre en phase avec la cadence de développement enregistrée dans plusieurs secteurs vitaux liés à l’investissement, à l’industrie, au tourisme et à l’habitat.

Il (le dispositif actuel de l’urbanisme) se dresse comme un obstacle contrariant la tendance visant à stimuler les initiatives d’investissement génératrices d’emplois. Pis encore, composer avec ce dispositif passe souvent désormais par la pratique de l’exception, érigée en règle, ou au moyen de complicités frauduleuses ou de comportements anarchiques favorisant la spéculation immobilière.»

Nous voulons un Code fondé sur la simplification et la rationalisation des procédures et sur l’équité foncière, un code destiné à promouvoir et drainer les investissements, à servir les objectifs du développement humain et ceux de la lutte contre la pauvreté et de la résorption du déficit social. Le Code souhaité doit se fixer comme objectifs de préserver l’esthétique des espaces urbain et rural et de satisfaire les besoins en logements salubres de citoyens aspirant à mener une vie décente. ”

Sa Majesté Le Roi Mohammed VI

Extrait du Message Royal à l’occasion de la rencontre nationale pour le lancement du Code de l’urbanisme du 3 octobre 2005 à Rabat.

Saisine n°11/2014

- Conformément à la loi organique n°128-12 relative à la création du Conseil Economique Social et Environnemental et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision du bureau du Conseil du 14 février 2014 d'affecter le sujet relatif à «l'étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme» à la Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement et du développement régional ;
- Vu l'adoption à l'unanimité du rapport sur «l'étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme » par l'Assemblée Générale du 27 novembre 2014.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental
présente son rapport

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

Rapport préparé par

La Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement
et du développement régional

Présidente de la Commission : Mme Mina Rouchati
Rapporteur de la Commission et du thème : M. Khalil Bensami



Sommaire
Synthèse	11
Abreviations	29
Introduction générale.....	31
PARTIE I : Référentiel administratif et réglementaire de la procédure dérogatoire au Maroc	34
Chapitre1 - La gestion administrative centralisée de la dérogation	34
Chapitre2 - Déconcentration de la procédure administrative dérogatoire	37
PARTIE II : Etude de la mise en œuvre et des impacts de la procédure administrative dérogatoire a l'échelle nationale	42
Chapitre 1 - Analyse quantitative des projets bénéficiant des dérogations	42
Chapitre 2 - Examen des modes d'application de la procédure d'octroi des dérogations	60
Chapitre 3 - Evaluation des impacts de la dérogation sur le territoire national	70
PARTIE III : Modes d'élaboration, de modification et de mise en œuvre des documents d'urbanisme : quelle alternative à la dérogation absolue?	82
Chapitre 1 - Regards sur la réglementation régissant la planification urbaine au Maroc.....	82
Chapitre 2 - Zoom sur la concertation dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme et enjeux de conception et de gestion de l'espace au Maroc	84
Chapitre 3 - Appréciations et perspectives	92
PARTIE IV : Benchmark et enseignements	99
Chapitre 1 - Les adaptations mineures et les usages conditionnels en France et au Canada	99
Chapitre 2 - Les formes de souplesse en matière de planification urbaine dans l'Espagne, l'Allemagne et l'Angleterre.....	103
Chapitre 3 - Similitudes et différences entre la Tunisie et le Maroc en matière de gestion des dérogations	107

PARTIE V : Principes et recommandations	112
Chapitre 1 - Renouveau des principes.....	112
Chapitre 2 - Recommandations.....	115
Annexes	123
Annexe 1 : Liste des membres du Groupe de travail chargé de l'élaboration du rapport	125
Annexe 2 : Liste des membres de la Commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional.....	127
Annexe 3 : Texte de la saisine de la Chambre des Représentants	131
Annexe 4 : Dispositions de dérogations existantes dans le droit d'urbanisme marocain	133
Annexe 5: Schéma de la procédure d'instruction des dérogations	141
Annexe 6 : Logigrammes d'élaboration des documents d'urbanisme	143
Annexe 7 : Liste des auditions réalisées.....	147
Annexe 8 : Références bibliographiques.....	151

Synthèse.....

Contexte de l'avènement de la procédure administrative de la dérogation

L'administration a été souvent amenée à accorder des dérogations en urbanisme qui sortent du cadre légal et à délivrer des autorisations exceptionnelles. En effet, une circulaire ministérielle en 1973 et une autre en 1994 ont fait allusion à une telle pratique.

Dans plusieurs cas, l'administration a essayé de produire de l'espace sans se conformer aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et ce à travers une gestion urbaine d'adaptation menée localement. A signaler les efforts menés par l'Etat en matière de restructuration urbanistique des quartiers irréguliers. Les pouvoirs publics ont adopté, sans d'ailleurs le déclarer expressément une gestion urbaine de dérogation.

Dans le même sens, les terrains mis à la disposition de l'Agence de Logement et d'Equipeement Militaire (ALEM), en 1994, dont notamment d'anciennes casernes ayant été affectées en majorité à des équipements administratifs, des espaces verts et des servitudes ont pu bénéficier d'une plus-value substantielle en leur affectant un zonage d'habitat dense.

En outre, la circulaire conjointe entre le ministère de l'intérieur et le ministère chargé de l'habitat n°352/337 CAB du 12 juin 1995 a permis de délivrer des autorisations exceptionnelles aux projets s'insérant dans le cadre du programme national de 200.000 logements.

Au-delà des cas précités, encadrés officiellement par l'administration, les commissions chargées de l'instruction des demandes d'autorisation de lotir et de construire à l'échelon local, appelées communément commissions de voirie, ont souvent fait recours à la dérogation.

Ainsi, la pratique de la dérogation en urbanisme au Maroc est ancienne, mais son introduction officielle a été en 1999, à travers la circulaire n°254 du 12 février 1999, dans un contexte marqué par l'avènement du gouvernement appelé communément d'alternance en 1998.

La situation économique léthargique, à cette époque, a imposé un discours portant sur l'encouragement de l'initiative privée et la modernisation de l'administration afin que celle-ci se soustraie de son image négative en tant que facteur de blocage de l'activité économique pour devenir catalyseur de la promotion de l'investissement.

Trois autres circulaires vont succéder la circulaire précitée respectivement en 2001, 2003 et 2010 en vue d'insuffler une dynamique spatiale et de répondre aux exigences économiques et sociales ; lesquelles ont été édictées, à titre transitoire, en attendant d'accomplir des reformes juridiques ; alors que les essais en la matière se heurtent aux tergiversations des pouvoirs publics.

Ainsi, la mise en place de la procédure de dérogation est animée par une volonté 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 mouvant 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.

La procédure instaurée est passée graduellement d'une gestion administrative centralisée à la décentralisation des travaux d'une commission régionale instituée à cet effet sous la présidence du Wali. Pourtant, elle reste entachée certaines déficiences à défaut des conditions précises d'éligibilité des projets pouvant bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme et des méthodes et critères de délivrance des dérogations. Les conditions imposées à cet effet sont assez générales et permettent une large interprétation.

Dans un environnement global, de plus en plus, propice aux enjeux politiques et économiques, la procédure de dérogation s'est déroulée à plusieurs coups à l'encontre de l'intérêt général. D'ailleurs, c'est l'une des raisons pour lesquelles, il a fallu divulguer la circulaire en vigueur qui stipule fermement des mesures de restriction d'octroi de la dérogation, sans pour autant pouvoir prémunir la gestion administrative de la dérogation des risques de dérapage.

Par ailleurs, la législation marocaine en matière d'urbanisme n'est pas dépourvue de mesures dérogatoires 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 pouvoirs publics ont toujours insisté sur le caractère provisoire et transitoire de l'urbanisme dérogatoire. A cet égard, les débats sur l'assise juridique de la dérogation, ses procédures, sa logique et son impact n'ont pas cessé. C'est pourquoi, le gouvernement de Driss Jettou comme le gouvernement d'Abbas El Fassi ont gelé, à deux reprises, les travaux de la commission de dérogation avant d'édicter respectivement les circulaires de 2003 et 2010, en l'absence d'issues juridiques à diligenter rapidement pour drainer les investissements, sachant que la refonte des lois est une entreprise incertaine et de longue haleine.

D'ailleurs, le pouvoir politique a cherché à inscrire la pratique de la dérogation en urbanisme dans un cadre légal, pour contourner la critique de plus en plus ardue ; toutefois, les projets de textes en la matière sont abandonnés ou en souffrance dans les rouages politico-législatifs, au vu des difficultés majeures liées à la législation dans ce domaine.

Aspects problématiques : pesanteurs et chiffres mitigés

La régulation urbaine a été, en conséquence, souvent conditionnée par les aléas socioéconomiques et politiques. La dérogation est une réaction à l'image d'une conjoncture qui apporte des réponses partielles mais malheureusement souvent partiales à la question urbaine. L'intervention publique s'apparente à un ensemble d'actions curatives qui tentent de juguler des déficits et de répondre à des urgences.

Certes, nul ne peut nier la rigidité et l'obsolescence de certaines règles de droit suscitant un impact négatif sur l'investissement au Maroc, mais cette assertion n'est pas absolue. Comment

remédier à cette situation demeure la question récurrente à laquelle, il faut apporter une réponse à la fois souple et légale.

Le bilan en chiffres de la procédure administrative dérogatoire à l'échelle nationale révèle l'ampleur de cette pratique et met 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 %. Ces données sont ventilées dans le temps et dans l'espace pour mieux appréhender les résultats de la procédure de dérogation par région, par ville et durant deux périodes [2003-2009] et [2010-2013]. Ces deux intervalles correspondent à la mise en vigueur des deux dernières circulaires régissant la pratique administrative de la dérogation, à savoir : la circulaire interministérielle n°3020/27 en date du 04 mars 2003 et la circulaire interministérielle n°10098/31 en date du 06 juillet 2010.

A l'évidence la dynamique enregistrée marque des contrastes entre les différentes régions du royaume et selon les deux périodes précitées. La période d'application de la circulaire de 2003 a enregistré une dynamique patente 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 favorable de 59%.

L'importance quantitative des projets de demandes de dérogations par région semble être indépendante du dynamisme économique et urbanistique des régions, sachant que la pratique de la dérogation dépendait largement des circonstances locales et du degré de conviction des responsables locaux de cette procédure.

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.

Par ailleurs, les communes urbaines, gérées dans le système de l'unité de la ville, à savoir : Agadir, Casablanca, Fès, Kenitra, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat, Safi, Salé, Tanger, Taza et Tétouan 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.

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, etc.

Durant la période [2003-2013], l'estimation établie sur le montant d'investissement global 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 56% du montant d'investissement global déduit à l'échelle nationale.

S'agissant de la nature des dérogations octroyées, cet angle d'analyse dévoile l'impact flagrant de la procédure en la matière sur l'immobilier comparativement à l'investissement productif. La prédominance du secteur immobilier au niveau national est confirmée par les chiffres portant sur les grandes villes. Ce secteur y a représenté 69% et 58% contre les 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 enregistré un taux de 24%.

Quant aux motifs des dérogations demandées, les demandes de dérogation portent foncièrement sur des territoires couverts par des documents d'urbanisme, soit un taux de 74 %. Le nombre de projets situés dans les zones non couvertes par des documents d'urbanisme reste relativement faible, mais néanmoins avec des résultats et impacts socioéconomiques et environnementaux mitigés et peu probants.

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 (COS et CUS). A cet effet, les emplacements destinés aux espaces libres et aux équipements publics se trouvent souvent exposés à la bétonisation.

Par ailleurs la question d'aboutissement des projets traités favorablement revêt un caractère d'importance. Il va sans dire que le bilan national de la mise en œuvre de la procédure dérogatoire soulève que celle-ci a permis le déblocage d'une multitude de projets qui sont présumés de nature à insuffler une dynamique à l'investissement. Toutefois le résultat réel de cette procédure demeure incertain.

A cet égard, il s'avère que parmi les 7578 projets ayant bénéficié des dérogations, seuls 4319 projets, soit un taux de 57%, ont été examinés favorablement par la commission qui siège habituellement au niveau des agences urbaines.

Application différenciée de la procédure

L'analyse des modes de gestion administrative d'octroi des dérogations révèle des approches contrastées entre régions quant à la mise en œuvre de la procédure. En outre, l'examen de la conformité des projets bénéficiant des dérogations aux conditions instituées à cet égard dévoile des vices de forme et de fond de cette procédure.

Les circulaires n'explicitent pas suffisamment les circuits procéduraux et les critères de recevabilité des projets pouvant bénéficier d'une dérogation comme elles ne prévoient aucune mesure de suivi de la mise en œuvre des projets dérogés. Cette situation entraîne un flou procédural et donne lieu à une grande marge d'interprétation des termes desdites circulaires, induisant des approches hétérogènes et diffuses. Ainsi, les responsables, dans chaque région, ont appliqué différemment la procédure dérogatoire.

Dans ces conditions, la gestion urbaine dépend largement des circonstances locales. Ainsi, les configurations sont multiples et corolaires du charisme, du rayonnement politique et/ou intellectuel et du positionnement de chaque membre de la commission. Les approches comme les démarches sont tributaires des « poids » des acteurs et des situations locales, notamment du charisme de l'autorité gubernatoriale, des présidents des communes et des directeurs d'agences urbaines et de centres régionaux d'investissement.

Par ailleurs, l'analyse de la conformité des projets bénéficiant des dérogations aux conditions instituées par les circulaires révèle plusieurs points d'irrégularité, ce qui remet en cause le dispositif référentiel et la pratique administrative.

D'emblée, les éléments d'ambiguïté et de difficulté portent sur les pièces constitutives des dossiers, le lieu de dépôt des demandes, le circuit à suivre par les dossiers, le délai d'instruction, la composition de la commission et les critères de recevabilité des projets d'investissement. Les apports sociaux, économiques et urbanistiques renvoient à l'investissement, mais les critères de définition d'un projet d'investissement restent imprécis. C'est ainsi que les circulaires ont compliqué les attributions des commissions régionales qui n'ont pas réussi à définir des critères précis et consensuels pour la sélection des projets d'investissement et l'octroi des dérogations.

A défaut d'assise réfléchie, la gestion administrative de la dérogation est entachée d'une multitude de vices de forme et de fond. Elle ne peut entraîner qu'un encadrement hypothétique. Il serait pertinent de réitérer que les projets à retenir doivent avoir des retombées certaines sur les plans économique, social et urbanistique, alors que le bilan arrêté montre que les dérogations les plus sollicitées portent sur le changement de zonage et l'accroissement des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol (COS et CUS). Il en ressort également que l'investissement productifs de richesses est réduit.

En principe, aucune dérogation ne doit porter sur les terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux périmètres irrigués, aux zones à protéger et autres biens et capitaux naturels et culturels. Pourtant, de tels espaces publics n'acquiescent aucunement d'immunité contre l'agression de la 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.

Peut-on reconnaître l'incohérence de l'intervention publique. Les coordinations ainsi que les logiques des membres de la commission régionale mettent à nu des nœuds de déficience en la matière. A cet effet, la recherche du consensus, la formulation des procès-verbaux, les contreparties pratiquées et le suivi de mise en œuvre des projets interpellent la restructuration de la procédure et la réorganisation de la prise de décision. Le système actuel traduit une approche fragmentaire du développement territorial et porte préjudice tant à la planification qu'à la gestion urbaine.

Evaluation des impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux de la dérogation

Même si les impacts ne sont pas facilement appréciables et perceptibles, il a été admis que la gestion administrative de la dérogation pourrait générer à terme un montant d'investissement global à déduire de la réalisation des projets dérogés de l'ordre de 583 milliards de dirhams ; ce qui pourrait constituer effectivement une relance économique induisant 304 080 emplois, dont 178 600 relève du secteur immobilier.

Sur le plan spatial, les projets à caractère immobilier sont étendus sur 11 996 ha, engendrant 94 075 lots de terrains et 250 400 unités de logements. Marrakech-Tensift- Al Haouz, Grand Casablanca, Meknès-Tafilalet, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan sont respectivement les plus concernées par la production de l'espace urbanisable.

Toutefois, la concrétisation des projets ayant reçu l'accord de principe de la dérogation reste limité. Par ailleurs, les emplois projetés comme les montants à engager sont avancés par les pétitionnaires et sont difficiles à vérifier sur le terrain.

Nul ne peut nier que les dérogations ont contribué au déblocage des centaines de projets en souffrance et à la création d'une certaine richesse. Le secteur de l'habitat a bénéficié amplement de cette procédure en contribuant à l'aboutissement des programmes de logements sociaux et à la dynamisation du marché foncier. Mais, la dynamique créée reste précaire et surtout éphémère, sachant que seuls l'industrie et le tourisme soient réellement créateurs d'emplois durables et capables de renforcer le tissu économique, et partant, les plus-values régionales.

La dérogation est animée par la multiplication de la valeur vénale des terrains via le changement de zonage ou la réaffectation des emplacements dédiés aux espaces verts et équipements publics. Ce travail a relevé quelques pratiques aberrantes, dont l'astuce est de propulser la plus-value foncière. En effet, certains projets jugés méritant la dérogation changent substantiellement de consistances par rapport aux plans initialement adoptés. De même, il y a eu des projets étudiés à maintes reprises par les commissions régionales bénéficiant ainsi de dérogations en cascade.

Il a été question de faire de la dérogation un outil correctif des imperfections des documents d'urbanisme et un moyen de complémentarité avec la planification urbaine permettant d'asseoir des projets d'envergure suivant une démarche réfléchie et concertée. C'est le cas d'un certain nombre d'opérations identifiées dans plusieurs régions.

Cependant, l'approche qui sous-tend l'instruction des dossiers de dérogation ne permet guère d'assurer la durabilité des investissements. La suppression et le rétrécissement des emplacements réservés aux équipements publics et aux espaces verts en témoignent. En effet, le phénomène de la bétonisation a empiété sur une superficie de 900 ha dédiés initialement à des installations d'utilité publique, dont 420 ha d'espaces verts.

Cette situation est alarmante, sachant que des études ont démontré que 65% des villes nationales représentent des ratios inférieurs à 1 m² d'espace vert par habitant, alors que la norme internationale préconisée par l'Organisation Mondiale de Santé est 10 m² d'espace vert/habitant.

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. A ajouter que 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.

Peut-on avancer, également, que les « nouveaux standards » de l'habitat social, notamment la densité excessive de 230 logements à l'hectare, ne favorisent pas un urbanisme cohésif et durable. L'espace produit, dans ces conditions, pourrait entraîner, à long terme, des marges urbaines disparates, iniques et sensibles.

Au bout du compte, les impacts positifs de la dérogation renvoient à la souplesse introduite dans la procédure d'instruction des projets permettant de débloquer de nombreux projets d'investissements et d'apporter des réponses rapides aux enjeux de développement économique à l'échelle nationale. La dérogation se veut être un outil pour l'adaptation des dispositions réglementaires aux particularités et aux réalités des terrains et sites concernés. La procédure de dérogation pallie au retard dans l'élaboration des documents d'urbanisme et à la complexité de l'obtention de l'autorisation de construire. Par contre, le manquement aux dispositions des documents d'urbanisme et à la réglementation en vigueur a aussi un prix certain, même s'il est difficilement quantifiable.

En effet, l'impact sur l'environnement, la spéculation foncière et le manque de visibilité, de maîtrise, d'extension et du remodelage urbains pouvant découler d'une gestion urbaine dérogatoire au cas par cas, pèsent sur le devenir de la ville. La pratique dérogatoire participe à la création d'un mode de production urbain localisé sans vision d'ensemble susceptible de provoquer des discontinuités spatiales et des incohérences socioéconomiques, architecturales et environnementales.

Cela étant, il ne faut pas endosser toute la responsabilité des dysfonctionnements socio-spatiaux et économiques dont souffre le territoire national à la dérogation en matière d'urbanisme. La procédure en vigueur ne constitue guère 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 cadre légal et global est largement justifiée.

Modes d'élaboration, de modification et de mise en œuvre des documents d'urbanisme : quelle alternative a la dérogation absolue au Maroc ?

L'objectif est d'éviter le recours démesuré à la dérogation en adoptant un système de planification urbaine flexible, cohérent et rationnel. D'où la pertinence des appréciations menées, notamment, sur les procédures d'établissement des documents d'urbanisme en quête d'un renouveau en matière de conception et de gestion de l'espace urbain.

La réglementation relative à la planification urbaine reconduit les mêmes principes coloniaux qui remontent à 1914. L'urbanisme s'apparente à des règles coercitives, contraignantes et par conséquent inadaptées au contexte de développement national. 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. Par-delà, il serait irrationnel de sacrifier la planification intégrée à la circonstance, le durable à l'éphémère, la prospective au rapiéçage.

Il y a souvent tergiversations répétées quand il s'agit d'arrêter des choix politiques, en raison des enjeux et des considérations sociales, culturelles, sécuritaires, économiques, nationales ou internationales. De même, il n'est pas facile d'assurer trois objectifs essentiels : la sécurité juridique de la propriété foncière et des actes y relatifs, l'efficacité économique liée à la mobilisation du sol et la recherche de l'équité foncière de la paix sociale.

La difficulté porte également sur la mise en place des dispositifs et mécanismes de régulation et d'arbitrage. Il est souvent ardu de concilier entre l'intérêt général et l'intérêt particulier. Les compromis entre un urbanisme normatif et l'insolvabilité des pouvoirs publics constituent des équations complexes.

Les tentatives de législation en matière d'urbanisme sont nombreuses, mais elles demeurent synonymes de l'indécision de l'Etat. L'ambition d'élaborer un code de l'urbanisme se trouve à nouveau en situation de blocage. Le projet de loi en question est actuellement émiétté en «petits projets thématiques», en contradiction avec les principes d'intégration et de cohérence générale.

Parmi ces projets thématiques, il y a lieu de citer le projet de loi sur les documents d'urbanisme, le projet de loi sur l'aménagement du territoire, le projet de loi relatif aux villes nouvelles, le projet de loi sur l'aménagement urbain, le projet de loi n°12-66 relatif à la répression des infractions, le projet de loi relatif à la contribution du coût de l'urbanisation, le projet de loi sur les agences d'urbanisme et les projets de loi modifiant et complétant les lois 25-90 et 12-90.

Il est temps de s'appliquer à un renouveau de la conception de l'espace urbain via un remaniement tant juridiques qu'institutionnel en vue de faire une large restructuration, notamment en matière des rôles d'acteurs.

Benchmark international et national et quelques pratiques inspirantes pour le Maroc

La réforme du système actuel est à repenser comme construction d'une politique publique urbaine. D'où l'importance des expériences étrangères qui pourraient inspirer un renouveau des principes et des méthodes d'urbanisme conformes aux besoins et spécificités propres du pays.

La gestion urbaine, en France comme au Canada, s'enroule dans un dispositif juridique, institutionnel et juridictionnel précis. Les mesures d'assouplissement ne manquent pas, mais elles sont suffisamment verrouillées. L'adaptation mineure ou l'usage conditionnel constituent des petits réajustements et des réponses techniques à des situations concrètes nuisant à la constructibilité d'un terrain.

Ce faisant, la régulation urbaine s'insère dans une triple logique de maîtrise, de souplesse et de transparence étayée sur la concertation et l'ouverture vis-à-vis de la population. Elle permet de corriger les petites imperfections des documents d'urbanisme et d'éviter le rejet des demandes de construire pour des considérations légères.

La planification urbaine en Espagne, l'Allemagne et l'Angleterre prévoit 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 ces pays, les documents d'urbanisme sont pris sur l'initiative de la commune. Leur élaboration est fondamentalement une affaire locale. La révision desdits documents suit des procédures intelligibles et simplifiées. Ainsi, le dispositif juridique général est caractérisé par une grande souplesse, laquelle laisse une large place aux politiques locales d'urbanisme et aux opportunités offertes par les projets de développement. Le droit d'urbanisme en Angleterre accorde formellement aux décideurs des pouvoirs discrétionnaires renforçant le caractère indicatif des plans d'urbanisme. Cependant, et malgré cette souplesse, chaque acte de planification ou d'autorisation d'un projet urbain doit obéir au moins aux 12 principes fondamentaux du développement durable prévus par la loi.

Dans le même sens, la planification urbaine en Espagne est une compétence locale. Elle est provinciale en Italie et au Canada. En Allemagne, l'Etat est compétent pour les grandes infrastructures, la composition urbaine étant précisée par les landers. En France, le PLU est l'apanage de la municipalité.

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 à l'instar de ce qui a été instauré en France par le biais de loi du 29 juillet 1982 ou en Allemagne par la loi fondamentale de 1951.

Devant, la rigidité des systèmes de planification et gestion urbaine, le Maroc a opté pour la création d'institutions dotées de larges prérogatives en matière d'aménagement urbain en vertu des textes spéciaux, 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 qui sont investies des attributions de l'agence urbaine quant à l'instruction et la révision de leurs projets. C'est ainsi qu'elles peuvent y apporter des modifications particulières sous certaines conditions.

Recommandations

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 a caractere 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.

Abreviations

CESE	: Conseil Economique, Social et Environnemental
CGP	: Commission des Grands Projets
COS	: Coefficient d'Occupation du Sol
CUS	: Coefficient d'Utilisation du Sol
DU	: Documents d'Urbanisme
EIE	: Etudes d'Impact sur l'Environnement
MATEUH	: Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
PA	: Plan d'Aménagement
PLU	: Plan Local d'Urbanisme
SCOT	: Schéma de Cohérence Territorial
SDA	: Schéma Directeur d'Agglomération
SGG	: Secrétariat Général du Gouvernement
SDA	: Schéma Directeur d'Agglomération
SDAU	: Schéma Directeur d'Aménagement urbain
SNAT	: Schéma National d'Aménagement du Territoire
SRAT	: Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

Introduction générale

Objet de la saisine de la chambre des représentants

La Chambre des Représentants a saisi le CESE le 10 février 2014 pour donner 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 analyser son impact économique sociale et environnementale en vue de cerner le contour de ce phénomène.

Le traitement de cette saisine a été affecté à la commission permanente chargée des affaires de l'environnement et du développement régional.

Contexte national relatif à la gestion des dérogations en matière d'urbanisme

L'administration a été souvent amenée à accorder des dérogations en urbanisme en dehors du cadre légal et à délivrer des autorisations exceptionnelles. Cette pratique est ancienne, mais son introduction officielle a été en 1999, à travers la circulaire n°254 du 12 février 1999, dans un contexte marqué par l'avènement du gouvernement appelé communément d'alternance en 1998.

Le contexte national de l'urbanisme est caractérisé par une volonté politique visant la dynamisation de l'investissement et la mise en place d'outils et d'instruments nécessaires à sa promotion face à la rigidité des dispositions des documents d'urbanisme par rapport à un environnement économique et social en perpétuel changement.

Le dispositif actuel des dérogations a évolué dans le temps en capitalisant sur les expériences de mise en œuvre des circulaires de 1999, 2001, 2003 et 2010. Il a permis l'accélération de la réalisation de projets importants dans tous les domaines économiques, notamment immobilier. Toutefois, l'évaluation des retombées économiques sociales et environnementales des projets d'investissement bénéficiant des dérogations n'a pas fait l'objet d'un bilan global.

Par ailleurs, l'utilisation excessive des dérogations de 1999 à 2010 a engendré, selon le rapport de la cours des comptes publié en 2010 et les études réalisés par la direction de l'urbanisme, des résultats mitigés et des répercussions sur la planification et la gestion urbaines. De même, si généralement, ces dérogations 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 aux processus d'urbanisation.

Objectifs de l'avis du CESE sur la saisine relative à la gestion des dérogations en matière d'urbanisme

Compte tenu des missions et du périmètre d'action du CESE qui couvre les domaines économiques sociaux et environnementaux, l'avis du CESE vise cinq objectifs :

- Analyser la maîtrise du fonctionnement du système des dérogations d'urbanisme : les conditions d'application des circulaires en vigueur par les acteurs du processus des dérogations en matière d'urbanisme, le niveau de conformité des dérogations autorisées aux procédures en vigueur, le dispositif de suivi contrôle et d'évaluation mis en place et la fiabilité du système d'information correspondant.
- Evaluer les retombées économiques, sociales et environnementales des projets d'investissements réalisés et issues des dérogations d'urbanismes sur les populations locales et régionales à partir des données disponibles.
- Analyser les scénarios de normalisation ou de réglementation (en conformité avec l'article 19 de la loi 12-90) des dérogations d'urbanisme en apportant plus de flexibilité dans la mise en œuvre du dispositif juridique existant.
- Identifier les perspectives d'évolution du système des dérogations à la lumière des évolutions futures de la charte communale et de la régionalisation avancée et la mise en place des nouveaux SDAU et PAU.
- Identifier les leviers d'actions (juridiques, financement, foncier, fiscales, etc.) pour réussir l'effectivité de chaque scénario et proposer des recommandations opérationnelles et pertinentes destinées aux administrations concernées.

Méthodologie

L'approche méthodologique adoptée par la Commission s'est fondée sur l'implication directe des parties concernées à travers l'organisation de plusieurs séances d'audition, l'exploitation de documents et de sources bibliographiques ayant trait à la problématique de la dérogation, et la contribution des membres de la Commission durant les nombreuses séances de discussion et de débat interne consacrées au sujet.

Les auditions ont été organisées dans le but d'atteindre trois objectifs : s'informer sur les processus d'octroi des dérogations, identifier les tendances majeures qui se dégagent des pratiques existantes et enfin envisager des pistes de réformes ou d'amélioration pouvant être proposées aux pouvoirs publics. Les auditions ont également permis de recueillir le point de vue de personnalités expérimentées, qui ont pris du recul par rapport à la gestion opérationnelle, et portent de ce fait un regard judicieux et mesuré sur la thématique étudiée.

Parallèlement aux auditions, la Commission a procédé à une revue documentaire ponctuée par une étude minutieuse des textes juridiques et une analyse des ouvrages et publications récentes et pertinentes consacrées à la gestion urbaine de manière générale. L'exploitation de ces diverses sources a permis d'accéder aux données quantitatives disponibles, de croiser les indications les concernant et de compléter les informations recueillies dans le cadre des auditions.

Enfin, l'élaboration du présent rapport a donné lieu à l'organisation d'une série de séances de débat et d'échange interne dans le but de permettre aux membres de la Commission, mais aussi aux autres membres du Conseil, de contribuer par leur réflexion et en puisant dans leur propre expérience, à enrichir les conclusions du rapport et à formuler des recommandations destinées aux pouvoirs publics.

PARTIE I :

Référentiel administratif et réglementaire de la procédure dérogatoire au Maroc

Bien que la pratique de la dérogation en urbanisme au Maroc soit ancienne, son introduction officielle a été en 1999, à travers la circulaire n°254¹, dans un contexte marqué par l'avènement du gouvernement appelé communément d'alternance en 1998. C'est ainsi que le département de l'urbanisme est passé du ministère de l'intérieur à un nouveau ministère regroupant l'urbanisme, l'habitat, l'aménagement du territoire et l'environnement.

La récession économique, à cette époque, a imposé un discours portant sur l'encouragement de l'initiative privée et la modernisation de l'administration afin que celle-ci se soustraie de son image négative en tant que facteur de blocage de l'activité économique pour devenir catalyseur de la promotion de l'investissement.

Ainsi, la circulaire n°254 a avancé l'objectif d'insuffler une dynamique spatiale et de répondre aux exigences économiques et sociales. Elle a été édictée, à titre transitoire, en attendant d'accomplir des réformes juridiques. Cette circulaire a fait l'objet d'une modification, en 2001, par la circulaire n°622² avant être abrogée, en 2003, par la circulaire interministérielle n°3020/27³ remplacée à son tour par la circulaire interministérielle n°10098/31⁴ en date du 06 juillet 2010.

Cette gestion urbaine dérogatoire est passée d'une procédure centralisée unilatéralement au niveau du département ministériel de l'urbanisme à une procédure déconcentrée.

CHAPITRE 1 - La gestion administrative centralisée de la dérogation

Ce chapitre met en évidence la pratique administrative de la dérogation en urbanisme avant la procédure instaurée en 1999 par la circulaire ministérielle n°254, puis il tient à définir les éléments justificatifs et les mesures de la procédure de dérogation instituée par cette circulaire.

1. La pratique administrative de la dérogation avant la procédure instaurée par la circulaire ministérielle n°254

L'administration a été souvent amenée, avant la circulaire n°254, à accorder des dérogations qui sortent du cadre légal et à délivrer des autorisations exceptionnelles. En effet, la circulaire du ministre de l'intérieur n°2042 en date du 14 novembre 1973 a instauré les premières prémisses

1 - La circulaire n° 254 du 12 février 1999, du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement.

2 - La circulaire ministérielle n°622 du 08 mai 2001 modifiant la circulaire n°254.

3 - La circulaire interministérielle n°3020/27 relative aux conditions dans lesquelles les projets d'investissement peuvent bénéficier de dérogations dans le domaine de l'urbanisme en date du 04 mars 2003.

4 - La circulaire interministérielle n°10098/31 relative aux conditions permettant aux projets d'investissement de bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme en date du 06 juillet 2010

de la dérogation⁵. De même, la circulaire n°45 DUA/SJ du 7 mars 1994 reconnaît «qu'un certain nombre d'autorisations de lotir et de permis de construire ont été délivrés soit sans consultation préalable des services techniques concernés, soit en dépit des avis défavorables émis par ces services. Ces autorisations et permis n'observent pas, dans tous les cas, les dispositions des textes législatifs et réglementaires en vigueur et particulièrement celles des documents d'urbanisme⁶.

Dans plusieurs cas, l'administration a essayé de normaliser la production de l'espace sans se conformer aux dispositions juridiques en vigueur et ce à travers une gestion urbaine d'adaptation menée localement par les commissions compétentes. Les actions menées par l'Etat en matière de restructuration urbanistique des quartiers irréguliers en témoignent. Les pouvoirs publics ont adopté, sans d'ailleurs le déclarer expressément une gestion urbaine de dérogation, qui tente de se soustraire à l'application stricte des règles de l'urbanisme.

En sus, les terrains mis à la disposition de l'Agence de Logement et d'Equipeement Militaire, en 1994, dont notamment d'anciennes casernes ayant été affectées en majorité à des équipements administratifs, des espaces verts et des servitudes ont pu bénéficier d'une plus-value substantielle importante en leur affectant un zonage d'habitat dense.

Dans le même sens, la circulaire conjointe entre, le Ministère de l'intérieur et le Ministère chargé de l'habitat n°352/337 CAB du 12 juin 1995 a permis de délivrer des autorisations exceptionnelles aux projets rentrant dans le cadre du programme national de 200.000 logements. Conformément aux termes de cette circulaire, une commission tripartite de suivi⁷ a été instituée sous la responsabilité des walis et gouverneurs qui ont été chargés d'apurer la situation foncière, urbanistique et réglementaire desdites opérations. Ainsi, pour débloquer la plus part des projets inscrits dans le cadre dudit programme, il y a eu recours à des dérogations par rapport au dispositif réglementaire, notamment, aux documents d'urbanisme et aux cahiers des charges des lotissements.

Au-delà des cas précités, encadrés officiellement par l'administration, dans la pratique, les commissions chargées de l'instruction des demandes d'autorisation de lotir et de construire à l'échelon local, appelées communément commissions de voirie, ont souvent fait recours à la dérogation.

2. Eléments justificatifs de mise en place de la procédure de dérogation

Assurément, l'administration a affiché la volonté de mettre fin aux pratiques anciennes dites de favoritisme et de clientélisme dans la délivrance des dérogations et d'assurer une transparence dans le traitement des projets d'investissement.

5 - Audition du ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, M. Mohammed Laanser, en date du 24 septembre 2014 au siège du CESE.

6 - La circulaire du Ministre de l'Intérieur n°45 DUA/SJ du 7 Mars 1994 relative à l'observation des dispositions de textes législatifs et réglementaires en vigueur et des avis des services techniques en matière d'urbanisme.

7 - Cette commission est composée du chef de la division de l'urbanisme, du chef de la division des collectivités locales et du délégué provincial ou préfectoral de l'habitat. Les walis et gouverneurs peuvent adjoindre à cette commission l'Agence Urbaine, l'inspection régionale de l'urbanisme, de l'architecture et de l'aménagement du territoire, les régies et offices de distribution ainsi que toute autre personne ou organisme dont la présence est jugée utile. La commission traite de toutes les questions de nature à lever toute entrave au bon déroulement de la première tranche (48 000 logements) du programme de 200 000 logements.

Les éléments justificatifs de l'introduction des mesures dérogatoires sont multiples. Parmi lesquels, il y a lieu de citer la rigidité des documents d'urbanisme par rapport à un contexte économique et social mouvant, leur incapacité à intégrer les besoins imprévisibles des habitants, l'injustice foncière, les opportunités d'investissement, etc.

La gestion urbaine dérogatoire a été justifiée également par le manque d'encadrement des projets d'investissement, la déficience des règles et mesures incitatives à l'investissement ainsi que l'absence d'instance de recours et d'arbitrage entre l'administration et les pétitionnaires pour le déblocage des dossiers en souffrance.

Le rejet systématique des projets situés dans les zones non couvertes par des documents d'urbanisme et la lourdeur de la réglementation régissant la construction en milieu rural constituent un autre angle de vision justifiant le recours à la dérogation.

Dans son préambule, la circulaire n°254 annonce la volonté des pouvoirs publics de mettre en place une nouvelle politique en vue d'introduire plus de souplesse et de célérité dans l'instruction des dossiers soumis à l'examen de l'administration. Le souci d'amélioration des procédures et des circuits administratifs a représenté une priorité visant à répondre aux attentes des opérateurs et aux exigences du développement économique, sachant qu'il a été souvent constaté que des projets d'investissement, pour des raisons diverses, restent en souffrance pendant longtemps, voire abandonnés. Ainsi, les agences urbaines ont été interpellées à garantir une meilleure efficacité, transparence et rapidité dans le traitement des dossiers d'investissement et à atténuer la lenteur des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme

Au vu de ce qui précède, le MATEUH a estimé nécessaire de lever les obstacles à l'investissement en instaurant, par la circulaire n°254 du 12 février 1999, une procédure d'examen des projets d'investissement qui permet d'octroyer des dérogations aux projets qui ne respectent pas les dispositions réglementaires en vigueur.

3. Contenu des mesures instituées par la circulaire n°254

Les mesures contenues dans la circulaire n°254 s'articulent autour des quatre directives suivantes :

- La délivrance d'une note d'orientation pour les secteurs non couverts par un document d'urbanisme ;
- L'assistance et l'encadrement apportés aux projets d'investissement par l'instauration de la pré-instruction des grands projets par les agences urbaines avant le dépôt officiel aux sièges des communes ;
- La délivrance de l'avis favorable sous réserve de satisfaire les remarques relevant des autres aspects sectoriels, à condition que la réserve ne remette pas en cause le projet ;
- L'institution d'une commission ad-hoc chargée d'examiner les dossiers en souffrance et ceux rejetés localement, c'est-à-dire, la délivrance des dérogations ;

Ainsi, la commission ad hoc a été créée au niveau central pour se prononcer sur les projets litigieux ou qui ont fait l'objet de divergence d'avis. Par cette mission, le ministre a mis en place

une instance de recours et d'arbitrage pour les investisseurs qui estiment que les services de l'urbanisme n'ont pas été suffisamment réceptifs de leurs doléances.

Cette commission a été placée sous l'autorité directe du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat. Dans les faits, ses travaux ont été présidés et gérés par la direction de l'urbanisme.

Même si la circulaire ne le déclare pas de manière explicite, cette commission a été chargée essentiellement d'accorder des dérogations, sachant que le déblocage des projets dits en souffrance ne peut, souvent, être accompli qu'au détriment de la règle de droit.

Pour accomplir cette mission, la circulaire a défini une procédure selon laquelle les projets d'investissement doivent être traités préalablement au niveau local par les agences urbaines avant d'être soumis à la commission ad hoc. Toutefois, elle n'a précisé ni les membres de cette commission ni les critères à observer dans ses travaux, notamment dans l'octroi des dérogations.

CHAPITRE 2 - Déconcentration de la procédure administrative dérogatoire

Eu égard aux difficultés liées, entre autres, au centralisme de la circulaire 254, le département de l'urbanisme a pris une mesure de déconcentration de la procédure dérogatoire par la circulaire n°622 qui reste, une fois encore, une initiative prise unilatéralement par ce département. Cet effort n'a pris sa signification régionale qu'avec les circulaires conjointes n°3020/27 et 10098/31 entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère chargé de l'Urbanisme.

1. Une déconcentration graduelle de la procédure dérogatoire via la circulaire n°622

Le réajustement de la procédure s'est imposé après deux années de mise en œuvre de la circulaire 254. En effet, le nombre croissant des dossiers déposés a rendu le travail de la commission ad hoc central lent et inefficace ; d'où les doléances formulées, notamment, par les présidents des communes, les autorités locales, les parlementaires et les investisseurs. C'est dans ce contexte que les pouvoirs publics ont décidé de déconcentrer en partie les travaux de la commission ad hoc centrale par la circulaire n°622 du 08 mai 2001, portant sur l'activation des travaux de la commission ad hoc instituée par la précédente circulaire.

Les éléments apportés par cette circulaire par rapport à la précédente peuvent être définis comme suit :

- La décentralisation des travaux de cette commission qui a été placée sous la présidence de l'inspecteur régional de l'urbanisme. La commission ad hoc centrale ne sera saisie qu'au sujet des grands projets d'investissement ne faisant pas l'objet de consensus au niveau local, d'où le renforcement de la commission locale et la célérité dans l'instruction, la programmation et les détails de réponses adressées aux pétitionnaires ;
- L'implication des partenaires locaux, en l'occurrence la province et la commune, qui deviennent partie prenante dans la décision et non seulement partie consultative; ce qui permet d'entériner les décisions prises par la commission ad hoc et faciliter l'obtention de l'autorisation de construire ou de lotir ;

- La limitation du délai de validité de l'accord de principe (6 ou 12 mois selon l'importance du projet), afin de lutter contre toute tentative de spéculation et d'activer la réalisation des projets. Aussi, si au terme de ce délai le projet n'a pas eu les autorisations requises, la dérogation est considérée comme nulle et non avenue;
- L'établissement, pour certains projets, d'un cadre conventionnel (cahier de charges, engagement, convention) avec les instances locales, à même de valoriser le territoire communal, en contrepartie de la dérogation accordée.

Cependant, la circulaire reste entachée par les mêmes déficiences que la circulaire n°254 à défaut des conditions de sélection de projets à soumettre à la commission ad hoc, de la méthode et des critères de délivrance des dérogations.

2. Une réadaptation de la procédure dérogatoire par la circulaire conjointe n° 3020/27

L'avènement d'un nouveau gouvernement en novembre 2002 a gelé l'application de la procédure dérogatoire instituée par les circulaires n°254 et 622. Les travaux des commissions ad hoc locales ont été suspendus ; ce qui a suscité de nombreuses réactions, principalement, de la part des promoteurs immobiliers qui réclamaient la reprise de l'application de la procédure dérogatoire.

Il a fallu plusieurs mois pour la reprise de cette fameuse mesure « provisoire », par une circulaire cette fois-ci conjointe, entre le ministère chargé de l'urbanisme et de l'habitat et le ministère de l'intérieur : les deux principaux prescripteurs en matière de gestion urbaine.

Contrairement aux deux circulaires précédentes, la circulaire 3020/27 a annoncé clairement son objectif. Il ne s'agissait pas d'une mesure d'organisation de l'instruction des projets d'investissement comme le sous-entendait l'intitulé des deux premières circulaires, mais l'objectif réel a été d'organiser l'octroi des dérogations en matière d'urbanisme. L'objet de la circulaire 3020/27 l'a indiqué expressément : circulaire conjointe concernant les conditions d'octroi des dérogations en matière d'urbanisme pour les projets d'investissement.

Par ailleurs, cette circulaire peut être considérée comme l'une des mesures de déconcentration de la gestion de l'investissement qui a été introduite par le gouvernement suite à la lettre royale adressée au premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement le 09 Janvier 2002⁸. La mise en place de la circulaire 3020/27 a permis d'assurer le transfert du pouvoir dérogatoire aux instances locales et régionales.

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 est présidée par le Wali de la région et 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 sont à prendre par consensus de tous les membres de la commission.

8 - Par les instructions contenues dans cette lettre ont été créés des centres régionaux d'investissement et des guichets uniques d'investissement. En sus, un rôle primordial a été accordé aux walis en tant qu'autorité de pilotage et de coordination au profit desquels de véritables transferts ou délégations de compétences ont été opérés dans des domaines incontournables pour l'investissement.

Cette circulaire a incité le 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 et de la formation, de l'habitat social et de la lutte contre l'habitat insalubre d'une part, et les spécificités locales et régionales d'autre part. Chaque commission régionale est tenue de définir les critères de sélection des projets à examiner et les conditions de satisfaction des demandes d'octroi des dérogations.

Dans ce sens, la circulaire a mis en évidence quelques indications d'éligibilité à la dérogation, à savoir, les projets ayant des retombées certaines sur les plans suivants :

- Economique en vue de créer une dynamique économique, d'induire des opportunités d'emploi, d'attirer des investissements financiers étrangers importants, etc.
- Social dans l'intention de faciliter la réalisation de programmes d'habitat social ou de lutte contre l'habitat insalubre ou d'équipements publics à caractère non lucratifs.
- Urbanistique afin de réaliser des infrastructures hors-sites profitant aux secteurs urbains, aux quartiers à restructurer et aux projets ayant une valeur ajoutée bénéfique pour le site, comme l'aménagement d'un espace vert ou d'un projet à usage public situé à l'intérieur d'un périmètre de boisement.

Par ailleurs, la circulaire n'a pas manqué de poser certaines conditions pour l'octroi des dérogations, comme elle a prévu une procédure de recours pour les demandes rejetées par la commission régionale⁹.

3. Critères d'éligibilité des projets au vu de la circulaire n° 10098/31

Dans un environnement global, de plus en plus, propice aux enjeux politiques et économiques, la procédure de dérogation s'est déroulée à plusieurs coups par l'atteinte aux emplacements réservés aux servitudes et installations d'intérêt général. D'ailleurs, c'est l'une des raisons pour lesquelles, il a fallu divulguer cette dernière circulaire stipulant 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.

Suivant la même logique de restriction d'octroi de la dérogation, seuls les 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 sont éligibles et peuvent être soumis à l'examen de la commission compétente.

La circulaire n°10098/31, en date du 06 juillet 2010 a réagi également contre la spéculation foncière en considérant que l'exception est *intuitu personae* et ne doit, en aucun cas, faire l'objet de mutation, faute de quoi celle-ci devient nulle et non avenue.

Par ailleurs, cette circulaire a reconduit l'essentiel des termes de celle qui la précède. Elle a incité à la préservation des monuments historiques et au respect de l'aspect esthétique des villes ainsi que le cachet traditionnel des médinas.

⁹ - Les pétitionnaires peuvent recourir, par une demande adressée au wali ou au ministère chargé de l'urbanisme, à un réexamen de leurs projets. Dans le dernier cas, le ministère saisit la commission régionale en lui soumettant la demande de réexamen du projet concerné assortie de son avis au sujet de la dérogation demandée.

En outre, la validité d'une dérogation accordée est conditionnée par :

- Le dépôt du dossier de la demande d'autorisation du projet auprès de la commune concernée conformément à la réglementation en vigueur dans un délai de 06 mois à compter de la date de la réception de l'avis favorable de la commission régionale de dérogation.
- La mise en chantier du projet doit être effective dans un délai de six mois à compter de la date d'autorisation.

L'octroi des dérogations est devenu, davantage, une affaire locale. Le consensus imposé en la matière est, certes, un acte de démocratisation de la gestion urbaine dérogatoire, cependant, le pouvoir du wali et du gouverneur vis-à-vis des autres intervenants, leur confie un rôle déterminant dans l'octroi des dérogations.

Au terme de cette première partie, il convient de souligner que la gestion administrative de la dérogation en urbanisme, au Maroc, est une pratique ancienne qui remonte aux années soixante-dix. L'avènement du gouvernement d'alternance en 1998, dans un contexte de récession économique, a été accompagné d'un discours politique portant sur la modernisation de l'administration, la promotion de l'investissement, la transparence, etc. C'est ainsi que cette pratique de la dérogation a été introduite officiellement en 1999 via la circulaire n°254, comme mesure provisoire et transitoire, en attendant l'accomplissement des réformes juridiques.

La procédure instaurée a connu trois modifications, en 2001, 2003 et 2010 respectivement par les circulaires 622, 3020/27 et n°10098/31. Elle est passée d'une procédure centralisée unilatéralement au niveau du département ministériel de l'urbanisme à une procédure déconcentrée.

Cette pratique est justifiée, entre autres, par la rigidité des documents d'urbanisme, les impératifs économiques, les opportunités d'investissement, etc. Pourtant, et devant un large débat de réprobation, elle a été suspendue en deux reprises en 2002 et 2009 avant de décider sa reprise, à défaut d'options réglementaires à instituer avec célérité, au vu de la lourdeur du processus législatif.

Par ailleurs, la procédure de la dérogation a connu des dérives, c'est pourquoi les pouvoirs publics, notamment à travers la circulaire de 2010, n'ont pas manqué de poser des restrictions sous forme de critères d'éligibilité des projets et de conditions pour l'octroi des dérogations. Toutefois, les garde-fous imposés s'avèrent assez générales, permettent de larges interprétations et entraînent plusieurs approches de mise en œuvre.

N.B. La législation marocaine en matière d'urbanisme n'est pas dépourvue de mesures dérogatoires instaurées selon des conditions bien définies. Les formes de souplesse permises par la loi 12-90 relative à l'urbanisme et la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements sont multiples.

L'exemple le plus évident est celui de l'article 19 de la loi 12-90 qui prévoit les conditions dans lesquelles des dérogations pourront être apportées à certaines dispositions du plan d'aménagement. Ces conditions doivent être précisées et faire partie intégrante dudit plan.

En effet, les dispositions du plan d'aménagement concernant le zonage, les règles d'utilisation des sols et les règles applicables à la construction ainsi que les zones à ouvrir à l'urbanisation suivant une périodicité déterminée, en application des paragraphes 1°, 9° et 11° de l'article 19 précité, peuvent, à l'occasion d'une demande de création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitation, faire l'objet d'une modification particulière. A cet effet, le plan d'aménagement doit, obligatoirement, fixer les conditions dans lesquelles cette modification peut être envisagée.

Pour mieux appréhender les possibilités de dérogation dans le droit d'urbanisme marocain, voir l'annexe n°2 dans le présent rapport.

PARTIE II :

Etude de la mise en œuvre et des impacts de la procédure administrative dérogatoire à l'échelle nationale

Dresser un bilan de la procédure administrative dérogatoire à l'échelle nationale n'est pas une fin en soi. Ce travail vise à révéler l'ampleur de cette pratique et à mettre en évidence les modes d'application de cette procédure, avant de déboucher sur les impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux de la dérogation sur l'ensemble du territoire national. Force est de synthétiser les aspects estimés tant positifs que négatifs de la dérogation sur les systèmes de planification, de production et de gestion de l'espace au Maroc.

CHAPITRE 1 - Analyse quantitative des projets bénéficiant des dérogations

Dresser un bilan de la procédure dérogatoire se réfère à une évaluation quantitative des chiffres globaux relatifs aux projets dérogés, à la production prévisible de l'espace et à la grandeur des investissements dégagés par région. Ce travail d'appréciation renvoie, également, à l'analyse de la nature, des motifs et de l'aboutissement desdits projets.

1. Bilan global des projets dérogés

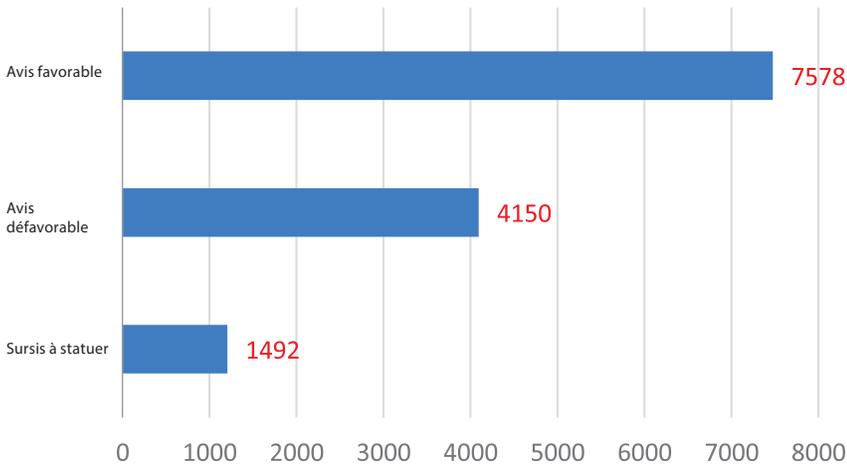
Importe-t-il de préciser que le bilan envisagé ne concerne que les dérogations octroyées dans le cadre de la procédure administrative dérogatoire instituée par les circulaires précitées. Les exceptions permises par la réglementation en vigueur ne sont pas considérées comme dérogations proprement dites, du fait que leur délivrance relève de la gestion urbaine usuelle encadrée par le référentiel juridique en vigueur.

1.1. **Références et chiffres clés :** (source: données de 30 agences urbaines, fournies par la Direction de l'Urbanisme du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme)

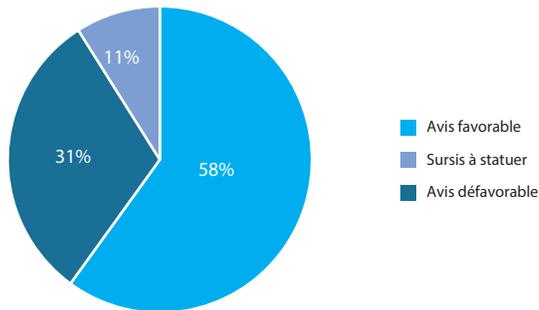
La présente étude s'est référée aux évaluations quantitatives élaborées par le département ministériel chargé de l'urbanisme et sur les investigations menées auprès des agences urbaines et des centres régionaux d'investissement. Les statistiques à présenter découlent également du traitement des informations recueillies par le CESE auprès de la direction de l'urbanisme ; lesquelles couvrent l'ensemble des régions. Nous escomptons, par cette ce travail, situer l'importance et l'impact de la pratique de la procédure dérogatoire sur l'étendue 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. Les deux graphiques suivants présentent ce bilan réparti selon les avis accordés.

Nombre des dossiers examinés par la commission de dérogation entre 2003 et 2013



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



Les projets examinés se répartissent alors comme suit :

- 7578 ont reçu un accord de principe, soit 58%
- 4150 ont reçu un avis défavorable, soit 31%
- 1492 ont reçu un sursis à statuer, soit 11%

Pour mieux appréhender la grandeur des données dans le temps et dans l'espace, il est proposé d'explicitier le nombre de dossiers examinés dans la procédure de dérogation par région et durant deux périodes [2003-2009] et [2010-2013]. Ces deux intervalles correspondent à la mise en vigueur des deux dernières circulaires relatives aux conditions dans lesquelles les projets d'investissement peuvent bénéficier de dérogations dans le domaine de l'urbanisme, à savoir : la circulaire interministérielle n°3020/27 en date du 04 mars 2003 et la circulaire interministérielle n°10098/31 en date du 06 juillet 2010.

A l'évidence la dynamique enregistrée marque des contrastes entre les différentes régions du royaume et selon les deux périodes précitées. Le tableau ci-dessous présente le nombre de dossiers examinés par région et la ventilation des avis y afférents pendant [2003-2009].

Tableau n° 1 : Traitement des projets demandant des dérogations durant la période [2003-2009]

Région	Accord de principe		Avis défavorable		Sursis à Statuer		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Chaouia - Ouardigha	227	40%	242	43%	98	17%	567
Doukkala - Abda	421	77%	78	14%	48	9%	549
Fès - Boulman	80	73%	29	26%	1	1%	110
Gharb - Chrarda - Beni Hssen	70	57%	40	33%	13	11%	123
Grand Casablanca	631	46%	647	47%	100	7%	1378
Guelmim - Essmara	37	100%	0	0%	0	0%	37
Laayoune - Boujdour - Sakia Alhamra	13	100%	0	0%	0	0%	13
Marrakech - Tanseft - Al Haouz	2404	58%	1441	35%	306	7%	4151
Meknès - Tafilalt	361	75%	65	14%	54	11%	480
Oriental	140	40%	65	19%	144	41%	349
Oued Eddahab - Lagouira	43	98%	1	2%	0	0%	44
Rabat - Salé - Zemmour - Zair	87	29%	29	10%	189	61%	305
Souss - Massa - Daraa	73	74%	13	13%	13	13%	99
Tadla - Azilal	142	100%	0	0%	0	0%	142
Tanger - Tétouan	462	86%	50	9%	28	5%	540
Taza - Al Hoceima - Taounate	212	57%	121	33%	36	10%	369
Total	5403	59%	2821	30%	1030	11%	9256

La période d'application de la circulaire interministérielle n°3020/27 de 2003, soit une durée de sept ans, a enregistré une dynamique patente 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. Ces projets se répartissent comme suit :

- 5403 ont reçu un accord de principe, soit 59%
- 2821 ont reçu un avis défavorable, soit 30%
- 1030 ont reçu un sursis à statuer, soit 11%

Ce bilan détaillé permet de constater que l'importance quantitative des projets de demandes de dérogations par région semble être indépendante du dynamisme économique et urbanistique des régions. Dans ce cadre, le nombre de projets traités par région classe la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz en tête avec 4151 projets devant la région du Grand Casablanca qui n'a enregistré que 1378 demandes de dérogations, suivie des régions de Chaouia-Ourdigha, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan respectivement avec 567, 549 et 540 dossiers examinés. Les accords de principes accordés dans ces régions modifient ce classement. Si on exclut les territoires les moins dynamiques qui sont prédisposés à accueillir les moindres opportunités d'investissement et dans lesquels le taux de l'accord de principe a été élevé, il est remarquable que 86 % des projets, sis à la région de Tanger-Tétouan ont été instruits favorablement par la commission de dérogation contre 77% à Doukkala-Abda, 75% à Meknès-Tafilalet et uniquement 46% au Grand Casablanca et 40% à Chaouia-Ourdigha.

Ces données mènent à souligner que la pratique de la dérogation dépendait largement des circonstances locales et des convictions des responsables locaux de la rectitude ou de la platitude de la procédure. Comment peut-on expliquer que la région de Sous-Massa-Daraa n'a instruit que 99 demandes de dérogations, légèrement devant la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zair dans laquelle l'administration n'a examiné que 77 dossiers !

Le recours des pétitionnaires à cette procédure était tributaire, entre autres, de l'environnement politico-administratif qui règne dans chaque région et de l'attitude réceptive ou répulsive des acteurs locaux, notamment l'institution du Wali et l'agence urbaine.

Tableau n° 2 : Traitement des projets demandant des dérogations durant la période [2010-2013]

Région	Accord de principe		Avis défavorable		Sursis à statuer		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Chaouia - Ouardigha	186	45%	210	51%	19	5%	415
Doukkala - Abda	163	69%	45	19%	28	12%	236
Fès - Boulmane	29	67%	14	33%	0	0%	43
Gharb - Chrarda Beni Hssen	28	48%	16	28%	14	24%	58
Grand Casablanca	262	40%	290	45%	96	15%	648
Guelmime - Essmara	8	62%	4	31%	1	8%	13
Laayoune - Boujdour - Sakia AlHamra	6	100%	0	0%	0	0%	6
Marrakech - Tanseft - AlHaouz	595	55%	493	45%	0	0%	1088
Meknès - Tafilalet	306	61%	136	27%	63	12%	505
Oriental	93	65%	31	22%	19	13%	143
Oued Eddahab - Lagouira	3	100%	0	0%	0	0%	3
Rabat - Salé - Zamour - Zair	138	36%	40	10%	208	54%	386
Souss - Massa - Daraa	83	72%	28	24%	4	3%	115
Tadla - Azilal	134	94%	8	6%	0	0%	142
Tanger - Tétouan	118	93%	1	1%	8	6%	127
Taza - Al Hoceima - Taounate	23	61%	13	34%	2	5%	38
Total	2175	55%	1329	34%	462	11%	3966

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% ; 1329 ont eu un avis défavorable, soit un taux de 34% et 462 ont fait l'objet d'un sursis à statuer, soit un taux de 11%.

Le bilan de cette période portant sur moins de 4 ans est tout naturellement inférieur à celui de la période précédente étalée sur 7 ans. Néanmoins, la régression est mesurable sur la base de la diminution du nombre moyen des dossiers examinés par mois qui a basculé de 128 à 99 et de la baisse du taux de l'accord de principe qui est passé de 59% à 55%. En effet, ce constat peut être expliqué 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.

- Le ralentissement voire le marasme des activités économiques à l'échelle mondiale ayant des impacts directs sur les dynamiques des secteurs du tourisme, de l'industrie et de l'habitat.

Toutefois, la répartition géographique des projets n'est pas compatible avec le poids économique de chaque région. L'exemple de la région du Gand Casablanca, classée en deuxième position en nombre de projets traités, est assez éloquent à ce sujet. Cela est dû à plusieurs raisons, telles que : le redéploiement démographique et d'activités à l'échelle métropolitaine, induisant le phénomène de la migration industrielle à partir de Casablanca vers ses couronnes périurbaines. Ainsi, devant le recul de l'activité agricole, l'industrie et le tertiaire demeurent les éléments les plus structurants des espaces périurbains de la métropole nationale. L'imbrication des bassins d'emploi et des bassins d'habitat le long des routes nationales et régionales donne l'impression comme si la capitale économique du pays fait des concessions ou partage son rôle et ses fonctions avec les couronnes qui la ceinturent.

De même, les différentes réactions émanant des responsables des régions vis-à-vis de la procédure de dérogation constitue un autre élément explicatif de la répartition géographique des projets sur l'étendue du territoire nationale.

Par ailleurs, il sera opportun de s'arrêter sur les données des communes urbaines, gérées dans le système de l'unité de la ville, qui sont Agadir, Casablanca, Fès, Kenitra, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat, Safi, Salé, Tanger, Taza et Tétouan. Le tableau ci-dessous explicite le nombre des dossiers soumis à la procédure de dérogation dans les villes concernées et la répartition des avis accordés durant les deux périodes de [2003-2009] et [2010-2013].

Tableau n° 3 : Traitement des projets demandant des dérogations en urbanisme dans les communes urbaines gérées dans le système de l'unité de la ville durant les périodes [2003-2009] et [2010-2013]

Ville	[2003-2009]						[2010-2013]							
	Accord de principe		Avis défavorable		Sursis à statuer		Total	Accord de principe		Avis défavorable		Sursis à statuer		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	
Agadir	22	100%	0	0%	0	0%	22	19	63%	10	33%	1	3%	30
Casablanca	328	45%	375	51%	30	4%	733	110	39%	150	53%	23	8%	283
Fès	26	74%	9	26%	0	0%	35	3	60%	2	40%	0	0%	5
Kenitra	32	59%	18	33%	4	7%	54	15	65%	7	30%	1	4%	23
Marrakech	612	45%	608	45%	141	10%	1361	250	55%	208	45%	0	0%	458
Meknès	174	75%	25	11%	33	14%	232	118	51%	84	36%	30	13%	232
Oujda	91	47%	25	13%	76	40%	192	68	65%	24	23%	13	12%	105
Rabat	32	100%	0	0%	0	0%	32	40	80%	2	4%	8	16%	50
Safi	95	76%	30	24%	0	0%	125	25	76%	4	12%	4	12%	33
Salé	11	92%	1	8%	0	0	12	6	75%	0	0%	2	25%	8
Tanger	317	100%	0	0%	1	0%	318	76	92%	7	8%	0	0%	83
Taza	33	43%	24	31%	20	26%	77	1	50%	1	50%	0	0%	2
Tétouan	15	54%	12	43%	1	4%	28	10	100%	0	0%	0	0%	10
Total	1777	68%	1126	23%	306	9%	3209	740	63%	500	30%	82	7%	1322

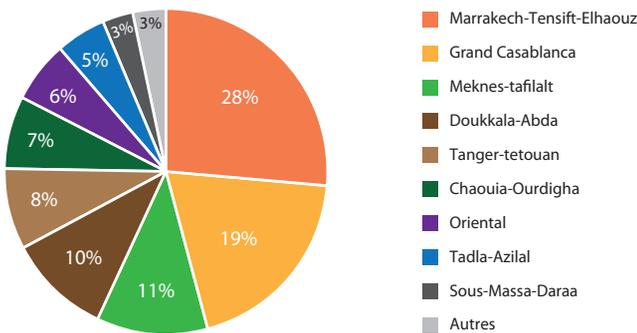
Ces villes ont totalisé 3209 et 1322 projets soumis à l'examen des commissions régionales de dérogation respectivement durant les périodes [2003-2009] et [2010-2013], soit 36% des dossiers instruits à l'échelle nationale dans ces deux périodes. Ces deux temporalités ont marqué des taux de l'accord de 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.

A ce titre, il est important de nuancer ces éléments d'analyse, puisque Il apparait que certaines villes témoignent d'un engourdissement en matière de l'urbanisme dérogatoire comme Fès, Rabat et Agadir, comparativement à la ville de Marrakech qui se trouve en tête de liste, suivie de Casablanca. Mais, globalement, les métropoles concernées par le principe de l'unité de la ville sont au diapason des tendances des régions qu'elles encadrent.

1.2. Production prévisible de l'espace

Durant l'espace-temps [2003-2013], la superficie présumée mobilisable s'élève à 27046 hectares. La région de Marrakech-Tensift-Elhaouz avec plus de 9462 hectares (28%) vient en tête des régions les mieux servies. Elle est suivie par la région du grand Casablanca (19%), Meknès-Tafilalet (11%), suivies par les régions de Doukkala-Abda (10%) et Tanger-Tétouan (8%). La production prévisible de l'espace a concerné également d'autres régions, comme il est illustré dans le graphique ci-dessous.

Taux des superficies prévisibles par région [2003-2013]



L'importance de la superficie des terrains concernés par les dérogations reflète les répercussions de de cette procédure sur l'espace urbain. Sur les 7578 projets ayant reçu un accord de principe, seules les superficies supports de 990 projets ont été situées dans des zones d'urbanisation nouvelles, couvrant ainsi une superficie de l'ordre de 6860 hectares. Le reste étant des surélévations, des régularisations, des révisions de dispositions réglementaires pour des projets déjà réalisés, etc.

En sus, la comparaison entre les surfaces susceptibles d'être urbanisables par les projets bénéficiant de dérogation et les taux d'accroissement moyen annuel des régions ne renvoie pas à une correspondance entre la dynamique démographique et l'importance de l'espace en question.

La consistance des projets n'est pas uniforme entre régions et se prête difficilement à la comparaison. Marrakech-Tensift-Al Haouz, Grand Casablanca, Meknès-Tafilalet, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan ont tiré respectivement plus de profit en termes de superficies urbanisables à transformer en lots de terrain et en unités de logements.

1.3. Grandeur des investissements dégagés par région

Durant la période [2003-2013], soit 11 ans, l'estimation établie sur le montant d'investissement global qui pourrait être déduit de la réalisation des 7578 projets ayant eu un accord de principe, dépasse les 583 milliards de dirhams. C'est un montant colossal, mais il est entaché d'incertitude, sachant que les données chiffrées de la loi des finances pour l'année 2013 montrent que le montant total des ressources à l'échelle nationale s'est établi à 345,9 milliards de dirhams et le volume global des investissements publics a été de l'ordre de 180 milliards de dirhams.

En sus, la mobilisation d'un montant de 583 milliards de dirhams pourrait constituer effectivement une relance économique. Toutefois, il s'agit d'un chiffre compilé sur la base des déclarations des investisseurs.

Tableau n° 4 : Montants des investissements projetés par les 4 projets traités favorablement dans la procédure dérogatoire répartis par région

Région	[2003-2009]	[2010-2013]	[2003-2013]
	Montant d'investissement MDHS	Montant d'investissement MDHS	Montant d'investissement MDHS
Chaouia - Ouardigha	36532	20243	56775
Doukkala - Abda	31414	5558	36972
Fès - Boulmane	11852	873	12725
Grand Casablanca	69876	47000	116876
Gharb - Chrarda Beni - Hssen	11848	6314	18162
Guelmim - Essmara	420	489	909
Laayoune - Boujdour - Sakia Al Hamra	69	120	189
Marrakech - Tanseft - AlHaouz	76203	7461	83664
Meknès - Tafilalt	73234	33881	107115
Oriental	4073	5035	9108
Oued Eddahab - Lagouira	7507	86	7593
Rabat - Sale - Zamour - Zair	2950	12777	15727

Région	[2003-2009]	[2010-2013]	[2003-2013]
	Montant d'investissement MDHS	Montant d'investissement MDHS	Montant d'investissement MDHS
Souss-Massa-Daraa	4035	59994	64029
Tadla - Azilal	10185	8847	19032
Tanger -Tétouan	23878	4859	28737
Taza - Al Hoceima -Taounate	4178	1337	5515
Total	368256	214754	583010

L'importance des montants d'investissement, ne semble pas être au diapason avec les dynamismes économiques des régions concernées. Les données du tableau ci-dessus montrent que les montants d'investissement comparés par régions ne sont pas proportionnels aux nombres de projets traités dans chaque région.

Le montant d'investissement dépend de la nature et de l'importance des projets, comme il pourrait y avoir des incertitudes liées à l'estimation des coûts d'investissement des projets et au manque de données dans les tableaux renseignés par les agences urbaines. D'autant plus que cette synthèse a fait fois aux données émanant de la direction de l'urbanisme ; lesquelles se rapportent aux seuls chiffres déclarés par les investisseurs/demandeurs de dérogations. En effet, l'instrumentalisation des chiffres dans les plaquettes des projets constitue un élément de persuasion de la commission compétente.

Tableau n° 5 : Montants des investissements projetés par les projets traités favorablement dans la procédure dérogatoire, répartis en villes gérées dans le système de l'unité [2003-2009] et [2010-2013]

ville	[2003-2009]	[2010-2013]	[2003-2013]
	Montant d'investissement en MDH	Montant d'investissement en MDH	Montant d'investissement en MDH
Agadir	764	1767	2531
Fès	2450	44	2494
Kenitra	9065	4435	13500
Marrakech	100000	14321	114321
Meknès	4827	147754	152581
Oujda	2762	2967	5729
Rabat	1436	4789	6225

ville	[2003-2009]	[2010-2013]	[2003-2013]
	Montant d'investissement en MDH	Montant d'investissement en MDH	Montant d'investissement en MDH
Safi	3195	300	3495
Salé	48	38	86
Tanger	16290	1692	17982
Taza	1158	290	1448
Tétouan	2502	2281	4783
Total	144448	180348	324796

Intrinsèquement, les grandes villes ont détenu plus de 56% du montant d'investissement global déduit à l'échelle nationale durant la période [2003-2013]. Outre l'investissement à la ville de Casablanca estimé à 26 milliards de dirhams, les autres métropoles régionales énumérées dans le tableau ci-dessus sont présumées réceptacles de 325 milliards de dirhams. Ces métropoles constituent certainement de grands bassins d'emploi et d'habitat.

Il s'avère que les montants d'investissement ventilés par ville modifient le classement de ces métropoles. Cette fois-ci, Meknès devance Marrakech et Tanger occupe la troisième place. Il apparaît que ces villes ne suivent pas les allures de leurs régions, notamment en termes de nombres de projets et de superficies dédiées aux opérations d'investissement.

2. Nature et motifs des dérogations demandées

La nature des dérogations octroyées dévoile l'impact flagrant de la procédure en la matière sur l'immobilier comparativement à l'investissement productif. Quant aux motifs des demandes de dérogations, ceux-ci permettent de s'interroger sur les mutations et le devenir de l'espace.

2.1. Impact important sur l'immobilier mais relativement réduit sur l'investissement productif

Durant la période [2003-2009], la répartition des projets ayant bénéficié de dérogations, selon la nature (projet immobilier, projet touristique, projet industriel, équipement) fait ressortir la prédominance des projets immobiliers, avec un taux de 55%, puis les équipements publics ou privés d'intérêt général avec un taux de 25% et enfin les projets touristiques et industriels avec des taux respectivement de 11% et 9%. Cette tendance reste la même, mais avec certaines modifications lors de la période [2010-2013].

Tableau n° 6 : Répartition des projets par nature et par région durant la période [2003-2009]

Secteur / Région	Immobilier		Touristique		Industriel		Equipement		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Chaouia-Ouardigha	277	49%	42	7%	138	24%	110	19%	567
Doukkala-Abda	306	56%	68	12%	72	13%	103	19%	548
Fès -Boulmane	86	78%	13	12%	1	1%	10	9%	110
Gharb-Chrarda Beni-Hssen	70	57%	7	6%	11	9%	35	28%	123
Grand Casablanca	815	59%	107	3%	263	19%	193	14%	1378
Guelmime -Essmara	17	46%	2	5%	0	0%	18	49%	37
Laayoune-Bou- jdour-Sakia Alhamra	5	38%	0	0%	2	15%	6	46%	13
Marrakech-Tan- sift-Alhaouz	1668	40%	1767	43%	252	6%	464	11%	4151
Meknès-Tafilalt	303	63%	61	13%	20	4%	96	20%	480
Oriental Maroc	257	74%	29	8%	7	2%	56	16%	349
Oued Ed- dahab-Lagouira	16	36%	5	11%		0%	23	52%	44
Rabat-Sale-Zem- mour-Zair	182	60%	35	12%	37	12%	51	16%	305
Souss-Massa-Daraa	50	51%	17	17%	6	6%	26	26%	99
Tadla-Azilal	44	31%	26	18%	19	13%	53	37%	142
Tanger-Tétouan	370	69%	78	14%	25	5%	67	12%	540
Taza-Al Hocei- ma-Taounate	246	67%	22	6%	42	11%	59	16%	369
Total	4712	55%	2279	11%	895	9%	1370	25%	9256

Répartition des projets par nature et par région durant la période [2003-2009]

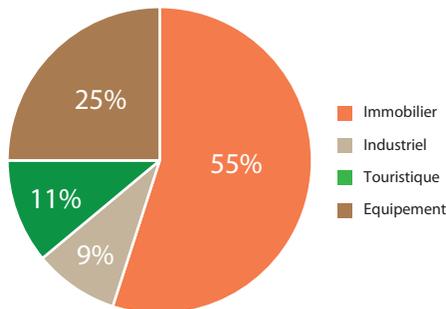
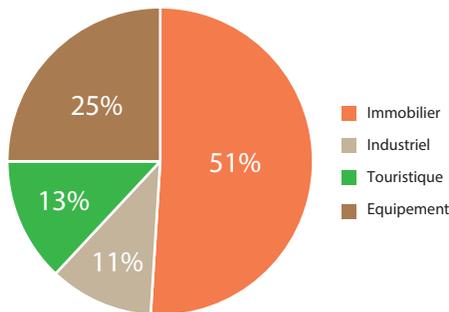


Tableau n° 7 : Répartition des projets par nature et par région [2010-2013]

Secteur / Région	Immobilier		Touristique		Industriel		Equipement		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Chaouia-Ouardigha	175	42%	36	9%	128	31%	76	18%	415
Doukkala-Abda	70	30%	24	10%	71	30%	71	30%	236
Fès -Boulmane	11	26%	8	19%	6	14%	18	42%	43
Gharb-Chrarda Beni-Hssen	38	66%	5	9%	2	3%	13	22%	58
Grand Casablanca	599	66%	58	6%	154	17%	93	10%	904
Guelmim -Essmara	16	36%	2	15%	0	0%	5	38%	13
Laayoune-Bou- jdour-Sakia Alhamra	2	33%	1	17%	0	0%	3	50%	6
Marrakech-Tan- sift-Alhaouz	282	26%	378	35%	102	9%	326	30%	1088
Meknès-Tafilalt	319	63%	54	11%	24	5%	108	21%	505
Oriental Maroc	92	64%	8	6%	3	2%	40	28%	143
Oued Ed- dahab-Lagouira	1	33%	1	33%	0	0%	1	33%	3
Rabat-Sale-Zem- mour-Zair	211	55%	47	12%	58	15%	70	18%	386
Souss-Massa-Daraa	49	43%	18	16%	7	6%	41	36%	115
Tadla-Azilal	26	18%	19	13%	34	24%	63	44%	142
Tanger-Tétouan	79	60%	17	13%	13	10%	22	17%	131
Taza-Al Hocei- ma-Taounate	13	34%	10	26%	4	11%	11	29%	38
Total	1982	51%	685	13%	606	11%	961	25%	4225

Répartition des projets par nature et par région [2010-2013]



L'analyse des données réparties sur les deux périodes [2003-2009] et [2010-2013] fait ressortir que parmi les 7578 projets ayant reçu l'avis favorable, 20 à 24% seulement sont des projets d'investissement productifs de richesses dans les secteurs du tourisme et de l'industrie. Assurément, les projets immobiliers prédominent avec un taux de 55 à 51%. Cette constatation nous permet, à la lumière du faible taux des projets soumis pour autorisation après l'accord de principe de la commission compétente, d'avancer que l'octroi de dérogations a servi, principalement, la promotion de l'habitat, comme il a avivé la spéculation foncière.

Par ailleurs, les déficits en logements et la forte demande y relative ont augmenté la rentabilité de l'investissement dans ce secteur, notamment dans les grandes villes. Par conséquent, il est constaté que le recours aux dérogations en matière de l'immobilier, hormis les grands programmes sociaux, est largement controversé, d'autant plus que les conséquences des dérogations sur la maîtrise du développement urbain sont incertaines.

Durant la période [2010-2013], le taux des projets immobiliers a baissé en faveur des secteurs touristique et industriel. En effet, la dernière circulaire n°10098/31 de 2010, a posé des restrictions portant sur les conditions d'éligibilité des projets pouvant bénéficier des dérogations en soulignant que seuls les dossiers 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 sont recevables par la commission compétente. Ces mesures ont modifié légèrement les faits sur le terrain, même si les tendances n'ont pas changé.

La répartition des projets instruits favorablement fait ressortir :

- Une prédominance en nombre de projets à caractère immobilier respectivement dans les régions de Fès-Boulmane (78%), l'oriental (74%), Tanger-Tétouan (69%), Taza- AlHoceima-Taounate (67%) et Meknès-Tafilalet (63%) durant la période [2003-2009]. Quant à la période [2010-2013], ce sont les régions de Casablanca et Gharb-Chrarda-Beni Hssen qui ont pris le primat avec un taux de 66%, suivies de l'Oriental (64%), Meknès-Tafilalet (63%) et Tanger-Tétouan (60%).
- La primauté des projets à caractère touristique dans les régions de Marrakech-Tansifet-Elhaouz, Tadla-Azilal, Sous-Massa-Daraa et Tanger-Tétouan durant la période [2003-2009]. Quant à la période [2010-2013], la région de Marrakech-Tansifet-Elhaouz demeure le premier bassin d'attraction des projets à vocation touristique devant les régions de Fès-Boulmane, Sous-Massa-Daraa et Laayoune-Boujdour-Sakia Alhamra.
- L'importance en nombre de projets de nature industrielle au niveau des régions de Chaouia-Ouardigua et Grand Casablanca.

Par ailleurs, la ventilation des projets, selon leurs natures, par région révèle la promotion touristique dans la région de Marrakech-Tensift-Haouz et le dynamisme industriel de la région Chaouia-Ouardigha. Il paraît globalement que cette répartition concorde avec les spécificités économiques des principaux pôles urbains des régions.

Tableau n° 8 : Répartition des projets par nature et par ville [2003-2009]

Ville	immobilier		Touristique		Industriel		Equipement		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Marrakech	745	55%	338	25%	19	1%	259	19%	1361
Tanger	234	74%	35	11%	5	2%	44	14%	318
Oujda	137	71%	5	3%	6	3%	44	23%	192
Casablanca	496	68%	60	8%	40	5%	137	19%	733
Agadir	17	77%	2	9%	0	0%	3	14%	22
Meknès	173	75%	12	5%	4	2%	43	19%	232
Kenitra	36	67%	1	2%	4	7%	13	24%	54
Taza	70	91%	0	0%	0	0%	7	9%	77
Safi	80	64%	9	7%	7	6%	29	23%	125
Rabat	19	59%	3	9%	1	3%	9	28%	32
Tétouan	17	61%	5	18%	2	7%	4	14%	28
Fès	25	71%	5	14%	0	0%	1	3%	35
Total	2049	69%	475	9%	88	3%	593	17%	3209

Tableau n° 9 : Répartition des projets par nature et par ville [2010-2013]

Ville	immobilier		Touristique		Industriel		Equipement		Total
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre
Marrakech	141	31%	102	22%	14	3%	201	44%	458
Tanger	56	67%	10	12%	2	2%	15	18%	83
Oujda	71	68%	4	4%	1	1%	29	28%	105
Casablanca	217	77%	42	14%	11	4%	13	5%	283
Agadir	10	33%	3	10%	0	0%	17	57%	30
Meknès	151	65%	16	7%	8	3%	57	25%	232
Kenitra	16	70%	1	4%	1	4%	5	22%	23
Taza	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	2
Safi	15	45%	3	9%	0	0%	15	45%	33
Rabat	22	44%	5	10%	5	10%	18	36%	50
Tétouan	10	100%	0	0%	0	0%	0	0%	10
Fès	0	0%	0	0%	1	20%	4	80%	5
Total	711	58%	186	8%	43	4%	374	30%	1314

La prédominance du secteur immobilier au niveau national est confirmée par les chiffres portant sur les grandes villes. Ce secteur y a représenté 69% et 58% contre les taux moyens de 55% et 51% enregistrés au niveau des régions respectivement pendant les deux périodes [2003-2009] et [2010-2013].

Si la primauté de l'immobilier n'est pas à démontrer, la mise en œuvre de la circulaire n°10098/31 de 2010 a été accompagnée par une décroissance du taux de ce secteur pour les mêmes raisons précitées, à savoir les restrictions portant sur les conditions d'éligibilité des projets pouvant bénéficier des dérogations.

2.2. Motifs des dérogations demandées

Les demandes de dérogation portent foncièrement sur des territoires couverts par des documents d'urbanisme, soit un taux de 74 %. Le nombre de projets situés dans les zones non couvertes par des documents d'urbanisme reste relativement faible. Certes, il s'agit d'un constat général, mais certaines régions font l'exception, à savoir : Marrakech-Tensift-Al Haouz, Chaouia-Ouardigha et Doukakla-Abda, dans lesquelles les projets non couverts par des documents d'urbanisme représentent respectivement des taux de 47%, 26% et 15%.

Les pressions exercées sur les zones périphériques de la ville de Marrakech par les promoteurs touristiques à la recherche d'opportunités foncières sont derrière l'envergure des demandes de dérogations dans les zones dépourvues de documents d'urbanisme dans la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz.

Dans le même sens, la dynamique industrielle est régressive à Casablanca, mais elle ne l'est pas de même aux espaces périurbains qui continuent à drainer une partie des unités industrielles migrantes qui s'installent, en dehors de toute planification, dans le milieu rural relevant notamment de la région de Chaouia-Ouardigha. Les dynamiques économiques et socio-spatiales qui animent le façonnement, le fonctionnement et les mutations des régions de Chaouia-Ouardigha et Doukakla-Abda sont à saisir en corrélation avec les phénomènes de polarisation et de périurbanisation liés à la métropole nationale.

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 (COS et CUS).

Vu la dominance du secteur immobilier, les demandes de changement de zonage visent, dans leur majorité :

- L'augmentation de la plus-value foncière via la densification et les surélévations ;
- La suppression ou le rétrécissement des affectations urbanistiques d'intérêt général (places, espaces verts et équipements publics) ;
- La remise en cause de la commodité socio-économique des terrains, notamment la reconversion des zones d'activités en zones d'habitat.

Les emplacements destinés aux espaces libres et aux équipements publics se trouvent très souvent exposés à la bétonisation devant l'incapacité financière des acteurs publics qui ont la charge de leur réalisation. En effet, d'après l'article 20 de la loi 12.90 relative à l'urbanisme, les effets de la déclaration d'utilité publique relative à la voirie, aux espaces verts publics, aux terrains de sport, aux équipements publics, cessent à l'expiration d'un délai de 10 ans à

compter de la date de publication au bulletin officiel du texte d'approbation du PA. Aucune nouvelle déclaration d'utilité publique poursuivant le même objet ne peut intervenir sur les zones réservées auxdites installations avant un délai de 10 ans. Fréquemment, les propriétaires reprennent la disposition de leurs terrains à la cessation des effets de la déclaration d'utilité publique, à travers les circuits de la dérogation, alors que cet acte doit suivre une procédure normale, à condition que l'utilisation desdits terrains doive être conforme à l'affectation de la zone dans laquelle ils sont situés.

Pour ne pas sacrifier l'intérêt général, seule une gestion intégrée des territoires suivant des visions d'ensemble pourrait les promouvoir durablement et améliorer leurs positionnements sur les échiquiers régional et national voire international. Les interventions de raccommode et d'urgence visant à répondre à un besoin pressant du sol dédié à l'habitat, à l'industrie et au tourisme conduit à une gestion administrative de dérogation, au cas par cas, qui n'est pas sans impact sur les mutations et le devenir de l'espace tant urbain que péri-urbain.

Les petits projets bénéficiant de dérogations restent les plus dominants avec un taux de 59%. Cependant ce constat est à nuancer pour quatre régions. Les grands projets représentent 55%, 52% 51% et 50% respectivement à Sous-Massa-Daraa, Fès-Boulemane, l'Oriental et Rabat-Zemmour-Zair ; Autant dire que les régions qui n'ont pas réalisé de grands chiffres, quant au nombre des dossiers étudiés, ont vraisemblablement opté pour l'irrecevabilité des petits projets.

3. Taux de réalisation limitée des projets ayant bénéficié de l'accord de principe de dérogation

Il importe de mettre en évidence le sort des projets soumis à la commission des grands projets après l'octroi des dérogations. Il s'avère que parmi les 7578 projets ayant bénéficié des dérogations, seuls 4319 projets, soit un taux de 57%, ont été examinés favorablement par la commission qui siège habituellement au niveau des agences urbaines. Par ailleurs, il serait également important de préciser que le taux de concrétisation sur le terrain des projets ayant bénéficié de l'accord de principe de dérogation reste souvent mitigé et limité.

Ce constat dénote un problème de conception et de gestion des projets comme cela renvoie aux intentions initiales qui ont animé une multitude de projets dits d'investissement. Il est constaté que de tels projets se sont limités au stade de l'accord de principe délivré par la commission de dérogation sans poursuivre la procédure en vigueur pour l'obtention des autorisations demandées. Ce faisant, des actions de spéculation foncières sont déguisées en projets d'investissement, sans même s'acquitter des taxes afférentes aux autorisations demandées.

Nombreux, alors, sont les éléments explicatifs qui sous-tendent cette réalité, à savoir :

- La spéculation foncière : Plusieurs demandes de dérogations sont en fait des actes de spéculation foncière visant à valoriser des assiettes foncières en leur procurant une valeur ajoutée urbanistique ou en les libérant des servitudes imposées par les documents d'urbanisme. L'accord de principe d'octroi de la dérogation sert d'appui pour rehausser la valeur vénale du terrain lors d'éventuelles transactions immobilières. D'ailleurs, c'est pourquoi la dernière circulaire a réagi contre ce phénomène de spéculation foncière en considérant que l'exception est *intuitu personae* et ne doit, en aucun cas, faire l'objet de mutation, faute de quoi celle-ci devient nulle et non avenue.

- Toutes les restrictions d'octroi de la dérogation adoptées depuis 2010, allant des conditions d'éligibilité des dossiers à soumettre à la procédure de dérogation, jusqu'aux mesures de préservation des emplacements destinés aux équipements publics, aux espaces verts, etc. corroborent le constat établi sur le phénomène de la spéculation foncière.
- Appréciations et approches à l'égard de la procédure : Le choix laissé par la circulaire 3020/27 à la commission régionale de définir aussi bien la procédure à suivre que les critères à satisfaire dans l'octroi des dérogations, a permis de dégager plusieurs approches de mise en œuvre de cette procédure. Certaines régions ont été défavorables au principe d'inobservation des lois et règlements en vigueur et, par conséquent, elles ont pris des positions mitigées à l'égard de l'application de cette circulaire.
- La lenteur de la procédure : La lenteur et la complexité de la procédure de gestion et de traitement des dossiers peuvent également expliquer que certains projets prennent du retard avant de recevoir, en définitive, l'avis favorable et l'autorisation de construire, de lotir ou de créer des groupes d'habitations. Par ailleurs, dans plusieurs cas, des embrouillements sont derrière le retard et la lenteur du traitement des dossiers. L'accord de principe de la commission de dérogation est parfois confondu avec l'avis conforme à prononcer par l'agence urbaine. En effet, la commission de dérogation décide sur le principe d'acceptabilité de la dérogation demandée, mais elle ne fait pas l'instruction des aspects technique, urbanistique et architecturale des projets relevant de la compétence de la commission qui siège à l'accoutumé au niveau de l'agence urbaine.

Par ailleurs, il ressort de la lecture du bilan national de l'application des circulaires n°3020/27 et 10098/31 en deux espaces - temps dans la période [2003-2013] que la procédure dérogatoire déconcentrée a pris relativement de l'ampleur par rapport à la procédure centralisée. En effet, de 45 projets traités en moyenne par mois dans le cadre de la procédure centralisée (circulaire n° 254) à 125 et à 94 de projets dans le cadre de la procédure déconcentrée respectivement durant [2003-2009] et [2010-2013]. Cependant, les commissions ad hoc régionales mises en place dans le cadre des deux dernières circulaires ont donné moins de suites favorables aux demandes dérogations que celles centrales instituées par la circulaire 254. En effet, les accords de principe ont baissé de 12 % et les projets rejetés ou restés en instance ont augmenté de 11 % dans le cadre de la procédure déconcentrée.

Le bilan national de la mise en œuvre de la procédure dérogatoire soulève que celle-ci a permis le déblocage d'une multitude de projets qui sont présumés de nature à insuffler une dynamique à l'investissement. Cependant, le résultat et l'impact réels de cette procédure restent encore incertains : faible aboutissement des projets, spéculation foncière, nombre de projets producteurs de richesse et d'emplois très réduit, etc. La promotion relative de l'investissement est, partant, entachée par de telles pesanteurs.

De même, le secteur immobilier est le plus sollicité dans les demandes de dérogation dans les grandes villes comme dans les régions. La répartition géographique des projets à vocation industrielle et touristique ayant bénéficié de dérogations est compatible avec les fonctions économiques de la majorité des régions. Cependant, le taux de recours à la dérogation n'est pas forcément lié aux caractéristiques démographiques et économiques de toutes les régions. En effet, il n'y a pas de relation directe entre le nombre de projets bénéficiant de dérogations, leurs montants d'investissement et les superficies y afférentes d'une part, et la dynamique démographique et économique des régions d'autre part.

CHAPITRE 2 – Examen des modes d’application de la procédure d’octroi des dérogations

L’analyse des modes d’application de la procédure administrative d’octroi des dérogations mène à révéler des approches contrastées entre régions quant à la mise en œuvre des différentes circulaires. En outre, l’examen de la conformité des projets bénéficiant des dérogations aux conditions instituées par la procédure en vigueur dévoile des vices de forme et de fond, comme il permet d’apprécier la question d’encadrement de cette procédure comme préalable à l’appréhension de l’action publique en la matière.

1. Différences d’approches entre régions dans l’application des circulaires

La gestion urbaine dépend largement des circonstances locales. Ainsi, les configurations sont multiples et corolaires du charisme, du rayonnement politique et/ou intellectuel et du positionnement de chaque membre de la commission. Les approches comme les démarches sont tributaires des « poids » des acteurs et des situations locales, notamment du charisme de l’autorité gubernatoriale, des présidents des communes et des directeurs d’agences urbaines et de centres régionaux d’investissement. Autant dire qu’un redéploiement des Walis peut influencer la procédure. De tel dispositif s’apparente, alors, à un acte tributaire d’une volonté éphémère des personnes et non d’une politique exercée suivant un cadrage réglementaire et institutionnel pondéré.

Dans le même sens, il résulte de l’analyse de la pratique de la dérogation dans le cadre des différentes circulaires que, dans chaque région, les responsables ont interprété et appliqué différemment la procédure dérogatoire.

■ Interprétation différenciée des termes des circulaires

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, plusieurs approches de mise en œuvre de la procédure ont émergé et chaque commission régionale a défini intentionnellement ou machinalement des critères de sélection des projets à examiner et les conditions de satisfaction des demandes d’octroi des dérogations.

Quant à la circulaire n°10098/31 de 2010, cette dernière a essayé de baliser des garde-fous à travers des restrictions portant sur des conditions d’éligibilité des projets pouvant bénéficier des dérogations. A cet égard, seules les opérations 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 sont recevables par la commission compétente. Néanmoins, le flou persiste encore du fait que les pouvoirs publics ne partagent pas de critères d’éligibilité et, partant, n’arrivent pas à objectiver des seuils ou normes pour attribuer la qualification de l’habitat social à un projet immobilier ou la vocation touristique à une opération balnéaire donnée.

Peut-on considérer un projet de résidences balnéaires contenant un gîte, une maison d’hôtes voire une composante hôtelière comme projet touristique ? Doit-on insérer dans l’absolu un

projet immobilier dans le cadre de l'habitat social abstraction faite sur le taux des immeubles dédiés aux logements sociaux par rapport à sa contenance globale ?

Force est de constater que, durant de différentes périodes, certaines régions ont été défavorables au principe de la dérogation, d'autres ont pris des positions mitigées à l'égard de l'application des circulaires 254, 622 et 3020/27 allant du refus (Wilaya de Rabat) à un usage très limité (wilaya de Tanger).

Au bout du compte, l'analyse des critères adoptés par les différentes commissions régionales permet de distinguer les principales approches suivantes :

■ Une approche lucide

Certaines commissions n'ont pas manqué d'esprit d'initiative, 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,...).

Quoiqu'il en soit, les circulaires n'explicitent pas les circuits procéduraux et ne définissent pas suffisamment les critères de recevabilité des projets pouvant bénéficier d'une dérogation comme elles ne prévoient aucune mesure de suivi de la mise en œuvre des projets ayant reçu l'accord de principe de la commission. Cette situation entraîne un flou procédural et donne lieu à une grande marge d'interprétation des termes desdites circulaires, induisant des approches hétérogènes et diffuses.

■ Une approche complaisante

Cette approche consiste en l'adoption de critères qui reflètent une interprétation large des termes des circulaires. Tout projet qui avance, entre autres, l'encouragement de l'investissement, la création de l'emploi ou qui contient une composante relevant de l'habitat social, de l'industrie ou du tourisme, est éligible. Pourtant, la taille, la grandeur, la composition et le seuil d'importance du projet à retenir pour examen ne sont pas définis et diffèrent d'une région à l'autre. Dans cette optique, il est estimé que tous les projets peuvent être instruits par la commission sans critères ni filtrage préalable.

Ceci peut déboucher sur un nombre excessif de projets instruits par la commission et faire valoir un raisonnement exprimé foncièrement en termes de déficits à résorber et de statistiques à atteindre ; ce qui privilégie un discours quantitatif de chiffres et taux, au détriment des objectifs des circulaires.

■ Une approche formaliste

Cette approche a réduit le contenu de la circulaire à des formalités procédurales. L'accent a été ainsi mis sur la réduction des délais, la mise en place de fiches et formulaires types, l'exigence d'avis définitifs lors des réunions.

Il va sans dire que cette attitude permet d'accélérer les procédures administratives, d'améliorer leur traçabilité et de mettre en valeur une gestion de proximité susceptible de refléter une image de compétence et de crédibilité en faveur de l'administration aux yeux de ses partenaires. Par-delà ces formalités procédurales, l'enjeu majeur demeure le changement des pratiques, la réalisation des objectifs assignés par les différentes circulaires, ainsi que la mise en place des moyens d'encadrement, de suivi et d'évaluation pour y parvenir.

■ Une approche réglementariste

Lorsque les formalités prennent tellement de l'ampleur qu'elles expriment, en somme, une séquence d'actions, faisant, dans bien de cas, de la gestion urbaine un processus redondant, l'obsession de la procédure et le manque d'une stratégie d'acteurs réduisent l'acte d'instruction des projets à une simple tâche de gestion administrative.

Dans ces conditions, la procédure prévaut sur le savoir-faire et les travaux de la commission de dérogation s'assimilent à un acte rituel de réunions et de procès-verbaux. Certaines commissions s'abstenaient à donner une suite favorable aux demandes de dérogation, tout en adoptant des interprétations particulières aux termes des circulaires.

Le manque de profondeur réduit la réflexion sur les aspects socioéconomiques, environnementaux et culturels à un acte administratif dénué de toute perspicacité et pénétration vis-à-vis des principes affichés par les circulaires en question. En revanche, nul ne peut généraliser abusivement ce constat d'engourdissement intellectuel.

2. Analyse de la conformité des projets bénéficiant des dérogations aux conditions instituées par les circulaires

Dans l'absolu, la demande de dérogation franchit une série d'étapes enchaînées devant attester la rectitude de la procédure. Cette assertion réceptive suppose que les projets à recevoir sont facilement identifiables et que le rôle de chacun des intervenants est remarquablement clair. Cependant ce schéma idyllique ne reflète guère la réalité complexe et composite qui se heurte à une panoplie de difficultés épistémologiques, pédagogiques et opérationnelles.

Le canevas méthodologique et procédural en vigueur témoignent d'une méthode mécanisée et peu clairvoyante ; ce qui remet en cause le dispositif référentiel et la gouvernance locale. D'emblée, la constitution des dossiers et leur instruction prouvent que les différentes circulaires présentent les éléments d'ambiguïté et de difficulté suivants :

■ Les pièces constitutives des dossiers

Le nombre et la nature des pièces constitutives des dossiers de dérogation ne sont pas définis par la circulaire. Par conséquent, le contenu des dossiers n'est pas uniformisé sur le territoire national. Il existe de grandes différences d'une commission régionale à l'autre. Certaines se limitent à une simple demande de dérogation, d'autres exigent des pièces et un nombre d'exemplaires suivant des arrêtés ou des notes publiées au niveau local¹⁰.

10 - Généralement, le pétitionnaire doit présenter un dossier sommaire sous forme d'une plaquette contenant une note de renseignements urbanistiques délivrée par l'agence urbaine, un plan topographique, un plan de situation, un plan de masse du projet et une note de présentation indiquant le parti d'aménagement, les superficies à urbaniser et les espaces libres, le COS et le CUS, les hauteurs, le coût d'investissement, etc.

Une part importante des demandes de dérogation refusées ou ajournées car incomplètes. Les commissions rencontrent des difficultés à traiter convenablement les dossiers qui manquent de certains éléments comme les plans, la note de présentation, les fiches techniques le montant d'investissement, la superficie, le nombre d'emplois, etc. ou qui ne déterminent pas clairement la dérogation demandée. Il est souvent délicat d'apprécier certains projets, d'estimer leurs consistances et de les examiner correctement en l'absence des pièces et informations essentielles, ce qui pousse les commissions, dans plusieurs cas, à ajourner ou à sursoir à statuer sur les demandes de dérogation.

■ Le lieu de dépôt et le circuit à suivre par les dossiers

L'agence urbaine assure le secrétariat de la commission mais elle n'est pas forcément le lieu de dépôt des dossiers, du fait que les circulaires restent muettes sur cette question et donnent, donc, lieu à l'interprétation. Dans la pratique, le lieu de dépôt n'est pas unifié à l'échelle nationale et le circuit d'instruction des dossiers change d'une région à une autre. En effet, le point de dépôt des dossiers peut être l'Agence Urbaine, le Centre Régional d'Investissement (CRI), la Wilaya, la province ou la préfecture, ou encore la commune. Cette situation peut créer des interférences de prérogatives et engendrer des retards dans l'instruction des dossiers.

A ajouter que les circulaires ne définissent pas clairement le circuit et le mode de fonctionnement de la commission. Souvent, l'agence urbaine, la province et la commune se trouvent simultanément destinataires de demandes de dérogations. L'itinéraire à suivre par les demandes de dérogations n'est pas uniforme dans toutes les régions. Bien que le circuit d'instruction, des dites demandes, soit simple, il n'est toujours évident, puisque les régions n'adoptent pas une démarche commune pour le traitement des dossiers en question.

Toutefois, la procédure en vigueur procure globalement un rôle prépondérant au CRI qui transmet les dossiers à l'agence urbaine et à la commune et veille à la programmation des réunions de la commission.

■ Les critères de recevabilité des projets d'investissement

Les apports sociaux, économiques et urbanistiques renvoient à l'investissement, mais les critères de définition d'un projet d'investissement restent imprécis. C'est ainsi que les circulaires ont compliqué les attributions des commissions régionales qui n'ont pas réussi à définir des critères précis et consensuels pour la sélection des projets d'investissement et l'octroi des dérogations.

Est-ce qu'il suffit d'introduire une composante d'hébergement ou de restauration dans un projet de résidentiel pour revêtir à ce dernier la vocation touristique ? Quelles sont les caractéristiques d'un projet de l'habitat social en termes de composition urbaine ? Souvent, il est difficile de distinguer le projet d'investissement requis d'une simple opération immobilière déguisée ?

Les acteurs locaux dénoncent l'absence de critères détaillés et uniformisés à l'échelle nationale, ce qui entraîne parfois la dispersion voire l'insignifiance des efforts. A défaut de critères suffisamment clairs, la procédure n'est guère partagée par tous les acteurs éprouvant à son égard des sentiments de réticences ou de crispation.

■ Le délai d'instruction des dossiers

En vertu des circulaires 254, 622 et 3020/27, la procédure dérogatoire n'imposait pas de délais pour l'instruction des demandes de dérogation. Chaque commission régionale se réunissait selon les disponibilités de ses membres (notamment le Wali), les délais d'instruction des dossiers dépendaient de la fréquence des réunions de la commission régionale et pouvaient varier d'une semaine à un trimestre, ce qui a provoqué de vives critiques de la part des pétitionnaires jusqu'en 2010. Dès lors, la circulaire n°10098/31 incite les Walis à réunir les commissions en question à une fréquence mensuelle.

Souvent, la célérité de l'administration dans l'examen des demandes de dérogations est affichée. Le délai d'un mois a été généralement pris comme seuil à respecter. Toutefois, l'examen de certains projets nécessite une période plus importante qui peut dépasser même un trimestre pour répondre aux besoins d'instruction et de concertation entre différents intervenants concernés.

Le délai pour statuer sur les dossiers et sur la fréquence des réunions de la commission ne sont unifiées. En effet, certaines commissions se réunissent mensuellement, d'autres sans programme déterminé suivant la disponibilité du Wali, ce qui peut aboutir à une réunion par trimestre.

Dans le même cadre, il y a lieu de signaler que certains responsables territoriaux ont déclaré que souvent ils ne sont destinataires des projets à instruire que 24 heures avant la tenue de la réunion de la commission d'investissement¹¹ !

■ La composition et les travaux de la commission

Bien que la composition des membres des commissions soit clairement définie par la circulaire 3020/27 et que leur présence personnelle soit exigée par la circulaire 10098/31, il est constaté que les commissions ne se réunissent pas toujours conformément aux conditions et formes prévues la procédure en vigueur¹².

Nombreux sont les procès-verbaux (PV) qui attestent l'absence de quelques membres de la commission. A ce titre, faut-il mentionner, aussi, que certaines personnes auditionnées ont même évoqué ce qu'elles ont appelé communément les PV volants pour ainsi dire que dans certains cas, le PV est signé par des membres qui n'ont participé réellement aux travaux de la commission.

Dans le même cadre, certains responsables se font représenter. L'exemple du wali est éloquent, du fait qu'il doit présider personnellement la commission de dérogation, alors que dans des cas, il est représenté par le secrétaire général de la Wilaya ou le directeur du CRI.

Il reste à signaler à cet égard que le département ministériel de l'agriculture demande vivement prendre part aux travaux de la commission d'octroi des dérogations en tant que membre permanent en vue de jouer son rôle dans la préservation des terrains à fort potentiel agricole.

11 - Audition du maire de la ville de Tanger au siège du CESE le 02 juillet 2014

12 - La composition des membres de la commission n'est pas identique dans toutes les régions. Dans certaines régions, la composition est strictement limitée aux membres permanents, c'est le cas de la région Doukkala-Abda. A Settat et Marrakech, les pétitionnaires sont accompagnés par leurs architectes ou ingénieurs. Dans d'autres régions, la commission peut être publique, comme à Meknès durant une certaine période.

3. Vices d'application de la procédure de dérogation et la question d'encadrement

La grille de lecture et d'analyse envisagée tient à déceler les vices de forme et de fond dans la mise en œuvre du système de la dérogation avant d'esquisser les traits de l'encadrement de cette procédure non pas comme une démarche administrative normative ou prescriptive, mais essentiellement comme une clef de l'action publique.

3.1. Vices de forme et de fond dans l'application de la procédure de dérogation

Les vices de forme et de fond qui entachent la mise en œuvre de la procédure dérogatoire sont multiples. A défaut d'assise réfléchie, la gestion administrative de la dérogation ne peut entraîner qu'un encadrement hypothétique.

Sur le plan formel, il y a lieu de noter :

- La délivrance d'une note d'orientation pour les secteurs non couverts par un document d'urbanisme a souvent manqué dans les dossiers, faute d'une vision globale sur les mutations et le devenir de l'espace ;
- La recevabilité des demandes bien qu'elles soient dénuées des critères mentionnés dans les circulaires ;
- Les conditions de validité d'une dérogation accordée ne sont pas constamment observées, à savoir les délais de six mois respectivement pour le dépôt de la demande d'autorisation proprement dite du projet, conformément à la réglementation en vigueur, et pour sa mise en chantier, et ce à défaut d'un système de suivi et d'évaluation ou à cause d'un certain laxisme administratif ;
- La procédure de recours pour les demandes rejetées par la commission régionale est rarement mise en œuvre, sachant que les pétitionnaires peuvent recourir, par une demande adressée au ministère chargé de l'urbanisme, à un réexamen de leurs projets. Dans ce cas, le ministère saisit la commission régionale en lui soumettant ladite demande assortie de son avis au sujet de la dérogation demandée.

Par ailleurs, la procédure dérogatoire a continuellement affiché la volonté de mettre fin aux pratiques de favoritisme et d'injustice dans la délivrance des dérogations en visant à assurer la souplesse, la célérité, la rigueur et la transparence nécessaires en matière de gestion urbaine. Toutefois, les critères et conditions imposées par les circulaires pour l'octroi de dérogation ne sont pas de nature à prémunir les règles du droit de l'urbanisme contre les manquements constatés. Les questions de limpidité, de promptitude, de légalité et de transparence restent toujours posées.

Ainsi, parmi les questions de fond de la procédure en vigueur, il serait pertinent de réitérer que les projets à retenir, selon les circulaires, doivent avoir des retombées certaines sur les plans économique, social et urbanistique, alors que le bilan déjà arrêté¹³ montre que les dérogations les plus sollicitées portent sur le changement de zonage et l'accroissement des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol (COS et CUS). Il en ressort également que seulement 20 à 24% des dossiers bénéficiant des dérogations sont des projets d'investissement productifs de richesses dans les secteurs du tourisme et de l'industrie.

¹³ - Voir chapitre 1 de la 2^{ème} partie du présent travail.

Assurément, la répartition des projets ayant reçu l'accord de principe selon la taille fait ressortir la prédominance des petits projets avec un taux de 59% et leur classification par types d'opérations révèle que durant les intervalles [2003-2009] et [2010-2013] le secteur immobilier a prévalu avec des taux respectifs de 55 à 51%, ce a servi, particulièrement, la promotion de l'habitat social suivant des normes minimales et a avivé la spéculation foncière.

Il s'agit principalement d'une remise en cause de la planification urbaine, puisque les demandes de dérogation concernent fondamentalement les territoires couverts par des documents d'urbanisme, avec un taux de 74 %. Les zones à ouvrir à l'urbanisation restent relativement réduites à 26% des superficies objet des demandes de dérogations.

Intrinsèquement, la création d'une véritable dynamique socio-spatiale, la création d'emploi et le déclenchement des processus ayant un effet d'entraînement positif sur le plan économique se situent plus dans le champ des discours, sans emprise effective sur la réalité.

De même, les circulaires instituant la dérogation dénotent l'objectif de prendre en compte de l'esthétique et le cachet architectural des villes, comme elles briguent la production de la valeur ajoutée urbanistique et paysagère à travers l'aménagement d'espaces verts, la réalisation d'équipements privés à usage public dans le cadre d'un espace verdoyant, etc. sans que cette finalité ne devienne substantielle dans les projets retenus.

En principe, aucune dérogation ne doit porter sur les terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux périmètres irrigués, aux zones à protéger, etc. En effet, avant la circulaire de dérogation de 2010, la note ministérielle n°6403, divulguée en date du 5 avril 2004, a incité la commission de dérogation instituée par la circulaire interministérielle n°3020/27 du 04 mars 2003, à prendre en considération la préservation des équipements publics prévus dans les documents d'urbanisme notamment ceux ayant trait à l'enseignement et à la formation afin de ne pas porter atteinte aux besoins futurs des habitants.

Pourtant, le concret contraste avec ces instructions ; de tels espaces publics n'acquièrent aucunement d'immunité contre l'agression de la dérogation. La règle de droit ou d'éthique ne joue pas encore le rôle de verrou empêchant l'empiètement de l'intérêt privé ou sectaire sur l'intérêt général. 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, il importe de signaler que plusieurs commissions de dérogations ont inséré, indûment ou abusivement, à leurs ordres du jour certains types de dossiers, à savoir :

- Les demandes de changement d'affectation des constructions régies par l'article 58 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme, alors que cette compétence relève du président du conseil communal qui peut, après accord de l'agence urbaine et sous certaines conditions, autoriser un changement d'affectation ;
- Les demandes de lotir conformément à l'article 9 de la loi 25-90, en niant la possibilité conditionnelle de donner une suite favorable à un projet de lotissement, sis à une commune urbaine ou à un centre délimité¹⁴ ;

14 - Il est possible d'autoriser une demande de lotir, en l'absence des documents d'urbanisme même si l'affectation du terrain n'est pas définie par un plan de zonage ou un plan d'aménagement, et ce si le lotissement projeté est compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement urbain et à défaut d'un schéma directeur, s'il est compatible avec la vocation de fait du secteur concerné. Voir à ce propos l'article 9 de la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements.

- Les demandes de création d'une gîte ou une maison d'hôtes dans un milieu rural ou encore d'un centre commercial dans une zone d'habitat, tandis que de telles demandes peuvent faire l'objet d'une procédure normale ;
- Le recours à une pratique non réglementaire sous forme de demande dite de « distraction/morcellement », au lieu de profiter de la dérogation stipulée à l'article 21 de la loi 25-90 qui permet d'autoriser un lotissement qui ne prévoit pas tout ou partie de travaux d'équipement, lorsque du fait de la destination ou de la situation du lotissement l'exécution de ces travaux ne se justifie pas. En effet, cette dérogation peut être envisagée lorsque les travaux d'équipement ne peuvent être réalisés pour des raisons techniques, comme l'absence du réseau principal correspondant, soit pour des raisons de situation géographique du lotissement, soit pour des raisons de destination, comme c'est l'exemple d'un lotissement composé de lots de grandes superficies destinés ultérieurement à l'habitat ou à la construction d'un équipement public sur une partie de l'assiette foncière ;
- Les projets, sis au milieu rural, qui peuvent s'insérer dans les dérogations réglementaires prévus dans la loi 12-90 et son décret d'application portant sur le minimum parcellaire, la surface constructible au sol et la hauteur de la construction projetée.

3.2. La question d'encadrement de la procédure de dérogation

L'encadrement de la procédure de dérogation renvoie à une question épineuse qui soulève les manières et les conditions dans lesquelles le pouvoir exerce son autorité pour assurer la cohérence des actions sectorielles et garantir la synergie requise dans la planification et la gestion de l'espace.

La procédure de dérogation implique des modalités de coordination, de concertation, de régulation et d'arbitrage de l'action collective. Peut-on reconnaître l'incohérence de l'intervention publique due aux interférences de prérogatives entre les différents acteurs publics. Les coordinations ainsi que les logiques des membres de la commission régionale mettent à nu des nœuds de déficience en la matière.

La finalité est de révéler ces nœuds dans le système organisationnel et décisionnel en vigueur, dans lequel le consensus souhaité des membres est souvent mitigé malgré la nature de l'institution du Wali qui s'est vue dépositaire d'un véritable pouvoir en matière d'octroi de dérogations.

Le Wali peut influencer fortement la prise de décision et fragiliser les positions des autres membres de la commission, sachant qu'il est rare de se prononcer indépendamment de son avis. En effet, la pratique de chaque commission est marquée par le charisme de son président et les poids de ses membres. Une modification du mode de traitement des dossiers pourrait surgir à tout changement d'un ou plusieurs membres de la commission. Les logiques qui prennent le primat sont plutôt palliatives et instantanées, puisque le traitement des problèmes urbains est souvent abordé au coup par coup, sacrifiant la réflexion intégrée à la circonstance et le durable à l'éphémère.

L'exemple des commissions de Meknès-Tafilalet, de Chaouia-Ouardigha et de Doukkala-Abda sont ici représentatifs : A Meknès comme à Settât, l'arrivée du nouveau Wali s'est accompagnée avec une réorientation des travaux de la commission vers une démarche différente. A Safi, l'instabilité des membres de la commission a influencé ses travaux au profit d'une approche quantitative de la dérogation.

A cette intention, la réflexion développée requiert des regards croisés sur les modalités de coordination et de tractation de la commission régionale de dérogation allant de la recherche du consensus jusqu'à la formulation des procès-verbaux et le suivi de mise en œuvre des projets.

■ La question du consensus

Les circulaires 3020/27 et 10098/31 indiquent que la décision d'octroi d'une dérogation doit être prise d'une manière consensuelle. Dans certains cas, cette disposition pose de grandes difficultés pour aboutir à la décision finale. En effet, les membres de la commission ne partagent pas forcément le même angle de vue et la même appréciation de la dérogation et/ou du projet. Dans certaines commissions, l'agence urbaine se trouve régulièrement en conflit avec d'autres membres de la commission pour défendre l'aspect urbanistique des projets et peut être ainsi ressentie comme un membre faisant obstacle aux travaux de la commission.

Par ailleurs, l'obligation de parvenir au consensus nécessite souvent plusieurs séances de travail et de concertation préalables aux réunions des commissions régionales. L'absence de certains membres et le manque de consensus sur les projets peut aboutir à leur ajournement et au report répétitif des réunions desdites commissions.

■ Le principe de la contrepartie

Les projets de dérogation apportent une plus-value aux investisseurs qui en bénéficient, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les collectivités. Dans des cas, la commission incite l'investisseur bénéficiaire de la dérogation à offrir une contrepartie telle que la réservation d'un équipement d'intérêt général et sa cession gratuite au profit de la commune. Pourtant, la notion de contrepartie n'est ni définie ni exigée par les circulaires, laissant un pouvoir discrétionnaire à l'initiative locale. Certaines commissions ont systématisé ce principe alors que d'autres n'accordent à cette question que peu d'importance.

Si le principe du partage de la plus-value générée par l'urbanisme entre l'Etat et les propriétaires fonciers est prévu dans un autre contexte juridique, il reste toujours une lettre morte¹⁵. Certes, son fondement émane d'une logique vertueuse, mais son instrumentalisation est fort contestée.

■ La formulation des avis et des procès-verbaux

Le contenu des procès-verbaux accuse les carences suivantes :

- A l'accoutumé, la plupart des PV ne mentionnent pas le débat qui s'est tenu au cours de la réunion de la commission ce qui ne permet de connaître les différents avis des membres et manque de transparence ;
- L'avis de la commission n'est pas systématiquement motivé lorsque celui-ci est défavorable, ce qui risque de se pencher vers une gestion arbitraire ;

15 - L'article 59 de la loi n°7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire dispose 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%.

- Les « réserves » mentionnées par les commissions sont souvent imprécises.
- Les notions d'accord de principe ou d'avis favorable posent un problème de précision des éléments du projet qui ont fait l'objet de la dérogation. La commission des grands projets (CGP) qui instruit en dernier lieu les projets dans le cadre de la procédure normale se retrouve fréquemment en conflit sur le contenu de la dérogation accordée. En effet, les plans initiaux ayant bénéficié de la dérogation ne sont pas toujours authentifiés, ce qui permet de présenter d'autres versions de plans à la CGP pour avoir frauduleusement, en définitive, l'avis favorable sur une composition du projet qui n'a pas eu, à l'origine, l'accord de principe de la commission d'octroi de dérogation.

■ Le suivi des projets ayant reçu l'accord de la commission

Le suivi et le contrôle de réalisation des projets ayant bénéficié de dérogations constituent une imperfection majeure de la procédure en vigueur qui entrave l'application scrupuleuse des circulaires. Aucune précision n'existe quant à l'autorité compétente pour le suivi des projets dérogés.

L'administration doit veiller au respect du délai de validité de l'accord de principe limité à six mois à compter de la date d'obtention de l'accord de principe pour demander l'autorisation de construire sous peine d'annulation de la décision de la commission de dérogation. Elle est tenue, également, d'observer le délai de six mois pour entamer les travaux à partir de la date d'acquisition de l'autorisation en question. Cependant, la procédure ne prévoit pas de mesures coercitives à l'encontre des investisseurs qui ne respectent pas leurs engagements.

L'absence de toute contrainte relative au suivi et à la concrétisation des projets ouvre la voie à la spéculation foncière et immobilière et à la « revente » des dérogations, en trouvant toujours des possibilités pour détourner la procédure, bien que la dernière circulaire de 2010 considère l'exception comme *intuitu personae* ne devant, en aucun cas, faire l'objet de mutation.

En définitive, l'examen de cette procédure régionale permet d'avancer que les critères de recevabilité des projets et d'octroi des dérogations ne sont pas intelligiblement définis. Les conditions d'éligibilité de projets pour la demande de dérogation sont, également, élastiques et peuvent inclure tout projet de construction tant que le seuil de la contenance et de la taille des projets reste flou. Ainsi, l'application des circulaires se confronte à une multitude de difficultés, allant de l'absence de modalités de suivi et de mesures de coercition en cas de non valorisation des projets bénéficiaires de dérogations, jusqu'au non-respect de certaines conditions prévues par les circulaires.

Les termes des circulaires revêtissent un caractère de généralité, c'est pourquoi on ne cesse de faire mention au chevauchement que génèrent des situations de cloisonnement et de réticence entre les composantes des commissions. Dans ces conditions, les méthodologies de travail adoptées par les commissions régionales ne sont pas unifiées, ce qui ne permet pas de déboucher sur un circuit d'instruction des demandes de dérogation uniformisé.

L'inefficacité du système tant de planification que de gestion, l'obsession des formalités, la question de la gouvernance et bien d'autres insuffisances incriminent les vecteurs de consultation, de concertation et de décision. Au bout du compte, il s'avère opportun de s'interroger sur les impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux de la dérogation sur l'ensemble du territoire national afin de mettre en évidence les éléments jugés tant positifs que négatifs de cette pratique administrative sur le devenir de l'espace.

CHAPITRE 3 – Evaluation des impacts de la dérogation sur le territoire national

Ce chapitre tient à 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.

1. Impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux de la dérogation sur l'ensemble du territoire national

Si les objectifs de la procédure de dérogation sont, principalement, de nature économique, socio-spatiale et environnementale, les impacts effectifs en la matière ne sont pas facilement appréciables et perceptibles. Cette réflexion réagit par rapport à des résultats quantifiables mais peu saisissables.

La difficulté réside dans la manière de percevoir un objectif ou un résultat quel que soit sa nature. Comment, par exemple, exprimer la rentabilité ou la décadence découlant respectivement de la création ou de la suppression d'un espace vert ? Aucun argument de nature purement économique ne permet de faire un choix. Toute approche isolée demeure insuffisante pour apporter des réponses appropriées aux questions territoriales. Ce postulat éveille notre attention quant à la nécessité d'une analyse systémique, et donc de tenir un raisonnement multidimensionnel.

Le pouvoir politique, a déclaré que, par l'instauration de la procédure de dérogation relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement, il inaugure une nouvelle politique dans le domaine de l'urbanisme à même d'insuffler une dynamique et de répondre aux exigences économiques et sociales.

Ainsi, la commission dérogatoire est appelée à statuer sur les projets d'investissement d'une certaine dimension ayant un impact certain sur les plans économique, sociale et urbanistique. Le but étant la promotion de l'emploi, la résorption des déficits en habitat et en équipements et la mise à niveau de l'espace notamment urbain et péri-urbain. Aujourd'hui, et après plus de quinze ans de pratique du système dérogatoire, il est question d'évaluer ses impacts sur les plans socioéconomique, spatial et environnemental.

1.1. Impact socioéconomique

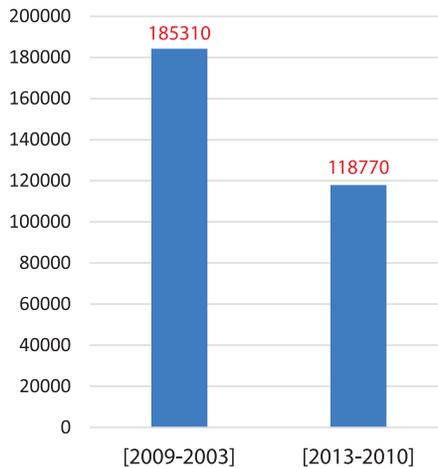
Depuis l'application de la circulaire interministérielle n°3020/27 en 2003 et jusqu'à la fin de 2013, la commission compétente, siégeant au niveau des wilayas, a examiné 13222 projets soit 110 projets traités en moyenne par mois. 58% des projets ont reçu un accord de principe, soit 7578 dossiers ; lesquels devraient générer à terme 583 milliards de dirhams et 304 080 emplois.

L'aspiration à un essor socio-économique est immense, mais l'aboutissement des projets traités favorablement est mitigé. D'autant plus, les emplois projetés comme les montants à engager sont avancés par les pétitionnaires et se trouvent surestimés¹⁶ pour mieux persuader les membres de la commission de dérogation.

16 - Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Bureau d'Etude : sciences urbaines et de développement «Sud - SARL» : Etude de l'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion urbaine, Rapport final, 2009, p.27

Nul ne peut nier que les dérogations ont contribué au déblocage des centaines de projets en souffrance et à la création d'une certaine richesse. Le secteur de l'habitat a bénéficié amplement de cette procédure en contribuant à l'aboutissement des programmes de logements sociaux et à la dynamisation du marché foncier.

Nombre d'emplois induits durant les périodes [2003-2009] et [2010-2013]



La répartition des 7578 projets ayant bénéficié de dérogations, selon la nature, fait ressortir la primauté de l'immobilier avec un taux de 55 à 51%, induisant 178 600 emplois permanents et temporaires. Cependant il serait lucide d'apporter les pondérations nécessaires, eu égard au taux réel de mise en œuvre des projets immobiliers.

Par-delà le nombre important des emplois générés dans le secteur immobilier, la dynamique créée reste précaire et surtout éphémère. Il semble, ainsi, que seuls l'industrie et le tourisme soient réellement créateurs d'emplois durables et capables de renforcer le tissu économique, et partant, les plus-values régionales.

Le secteur immobilier conforte souvent le phénomène spéculatif sous forme d'hypertrophie foncière suite à la revente de dérogations. D'ailleurs, la plupart des projets dérogés, et qui ne sont jamais réalisés, ne sont que des manœuvres à la recherche d'augmentation de la valeur vénale des terrains corolaires des plus-values urbanistiques obtenues par les dérogations.

Le bassin d'emploi à Marrakech a été influencé positivement par l'impact des projets dérogés contribuant, en principe, à la création de plus de 20 000 emplois, à l'augmentation de la capacité litière de la ville et à l'encouragement de l'habitat social. La zone touristique Agdal, lancée Marrakech-Sud en 2001 dans le cadre d'un Partenariat Public-Privé, a prévu la création de 18 hôtels et 15 maisons d'hôtes avec une capacité litière touristique de 5648 lits. Actuellement, 10 hôtels et 06 maisons d'hôtes sont opérationnels. A Marrakech-Est, le projet Zahrat Annakhil a visé la création de 06 hôtels classés, 05 maisons d'hôtes et 56 lots résidentiels avec une capacité litière touristique de 8400 lits.

« Le manque de concertation en amont et de visibilité sur le développement urbain ne permet pas toujours d'optimiser les investissements. Ce manque de maîtrise spatiotemporelle de l'urbanisation génère à l'échelle « terrain » des facteurs bloquants, à l'origine de surcoûts d'équipement [...]. Ce constat d'équipement à coût croissant a été réalisé sur plusieurs zones d'extension du Grand Casablanca tel que la ville nouvelle d'Errahma et la zone de Lamkensa-Nord. L'analyse du coût complet d'équipement de la zone montre que les montants d'investissement ont augmenté en moyenne sur les deux zones observées de près de 20% par rapport aux montants initiaux. Si ces zones sont particulièrement symboliques d'un processus d'équipement non optimisé, ce schéma semble se reproduire sur la totalité des zones d'extension, soit à terme plus de 22.000 ha ».

Les projets dérogés sont, en somme, en marge des ambitions affichées par les pouvoirs publics à travers les différentes circulaires instaurées à cet effet. Assurément, le système dérogatoire a suscité un impact manifeste dans le domaine de l'habitat, mais ses retombées sont relativement réduites sur l'investissement productif. Moins de 11 % des projets relèvent du secteur industriel et moins de 13% ont la vocation touristique.

Si à l'évidence la majorité des projets ont un caractère touristique dans la région de Marrakech-Tensift-Haouz, vu ses fonctions majeures et une vocation industrielle dans la région de Chaouia-Ouardigha, vu la profusion des unités industrielles dans les couronnes péri-urbaine de Casablanca, le reste des régions sont marquées plutôt par le secteur immobilier générant des emplois plutôt saisonniers, étant donné que la plupart des projets restent ponctuels et de moindre importance.

Par ailleurs, la répartition géographique des montants d'investissement montre que ces derniers ne sont pas à l'image et au poids économique de chaque région. Ni le nombre de projets, ni les chiffres qui en découlent ne retracent le classement des régions selon leurs tailles démographiques et leurs contributions au PIB national.

D'autres éléments d'analyse sont à évoquer dans le cadre des impacts socio-économiques de la dérogation sur l'espace, en l'occurrence le prix du manquement aux dispositions des documents d'urbanisme et à la réglementation en vigueur ainsi que les surcoûts d'équipements à supporter par les collectivités locales et les pouvoirs publics. Si les surcoûts sont estimés en moyenne à 20%, le prix d'une gestion urbaine indécise est difficilement quantifiable.

Il serait, alors, impératif de relever le défi de création des richesses et de recentrer les efforts vers les secteurs productifs en identifiant les conditions sine-qua-non de cette entreprise de longue haleine.

1.2. Impact spatial

Durant l'espace-temps [2003-2013], les projets qui ont bénéficié de dérogations couvrent une superficie prévisible globale de 27 046 hectares. Les projets à caractère immobilier sont étendus sur 11 996 ha, engendrant 94 075 lots de terrains et 250 400 unités de logements. Marrakech-Tensift- Al Haouz, Grand Casablanca, Meknès-Tafilalet, Doukkala-Abda et Tanger-Tétouan sont respectivement les plus concernées par la production de l'espace urbanisable.

Sur les 7578 projets ayant reçu un accord de principe, seules les superficies supports de 990 projets sont situées dans des zones d'urbanisation nouvelles, couvrant ainsi une superficie

supérieure à 6860 hectares. En effet, uniquement, 26% des demandes de dérogation portent sur des territoires non couverts par des documents d'urbanisme, même si ce constat n'est pas fiable sur l'ensemble du territoire national. Les surélévations, les régularisations, les modifications du COS et du CUS, les révisions des dispositions réglementaires pour des projets déjà réalisés, etc. constituent les demandes les plus fréquentes dans les zones pourvus de documents d'urbanisme.

Dans ce cadre, et considérant la surestimation des grandeurs déclaratifs d'investissement, le calcul de la production prévisible de l'espace via la superficie totale effectivement mobilisée et l'assiette foncière des projets immobiliers grâce aux dérogations, mérite d'être pondéré en tenant compte taux moyen de valorisation réel des projets relevant des différents secteurs et du taux de mise en œuvre des projets immobiliers.

Par ailleurs, la majorité des dérogations, à l'échelle nationale, et notamment dans les régions de l'Oriental, Meknès-Tafilalet, Doukkala-Abda et Fès-Boulmane empiètent sur les prescriptions des documents d'urbanisme et concernent le changement de zonage, la modification des règles d'utilisation du sol et des dispositions applicables à la construction.

De même, il est constaté que les dérogations relatives au changement d'affectations urbanistiques et de servitudes sont souvent accompagnées de demandes de reconversion des emplacements réservés à des installations d'intérêt général telles que les équipements publics, les places, les espaces verts, etc. A cet égard, les effets pervers sur l'espace sont manifestes.

A Oujda, 40,37 % des surfaces urbanisées ont fait l'objet d'une dérogation et 39% des projets concernent la réduction ou la suppression d'espace vert, de voirie ou d'équipements publics¹⁷ quant au changement de zonage, il représente un taux de 47% des dérogations octroyées ; ce qui montre que le développement urbain est basé en grande partie sur cette procédure débouchant sur une déficience urbaine.

L'impact spatial de la dérogation prend de différentes formes, dont les principales se présentent comme suit :

- Sur-densification des secteurs urbains : des projets ont été dérogués par rapport à la vocation des zones ou à l'affectation prévue par les documents d'urbanisme. Des zones de faibles densités ont été transformées en zones d'immeubles créant des densités urbaines et des surexploitations des infrastructures conçues au préalable à une densité plus faible (voirie, réseau d'assainissement, équipements...) ;
- Déficience urbanistique : les opérations de surélévation ne tiennent pas compte des proportions architecturales, des dispositions techniques et de salubrité telles que la largeur de façade, les dimensions des cours, le minimum parcellaire et le prospect altérant la cohérence urbanistique et l'ordonnancement architectural préconçus ;
- Eclatement de l'urbanisation : certes, les phénomènes d'éclatement et de mitage urbain ne sont pas le fait exclusif de la dérogation, mais cette dernière accentue les discontinuités et les incohérences spatiales, du fait que les projets sont, d'ordinaire, étudiés d'une manière ponctuelle et isolés ;

17- Ellouali Belkacem : *La planification urbaine face à l'éclatement de l'espace à Oujda, mémoire de 3^{ème} cycle pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures en Aménagement et Urbanisme, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2008, pp.55-61.*

- Dévalorisation du patrimoine historique de certaines villes : Certains projets dérogés par rapport aux servitudes de protection des murailles et monuments historiques classés dévalorisant le patrimoine en question¹⁸. Des composantes patrimoniales demeurent cachées, sans nier le manque d'intégration dans les tissus traditionnels sensibles qui défigure le site architectural...

Dans certains cas, la procédure de dérogation a contribué à la régularisation des situations de plusieurs projets, comme elle a permis de réorienter certaines zones selon les besoins et les disponibilités foncières (Meknès et El Jadida) ; toutefois, les motifs les plus dominants de la dérogation sont d'ordre opportuniste et spéculatif.

La dérogation est animée par la multiplication de la valeur vénale des terrains via le changement de zonage ou la réaffectation des emplacements dédiés aux espaces verts et équipements publics. Nombreux sont les demandes de dérogation qui concernent, à titre d'exemple, le changement de la zone d'immeubles en zone d'habitat économique. Seule l'obsession du gain explique de tels faits.

Ce travail a relevé quelques pratiques aberrantes, dont l'astuce est de propulser la plus-value foncière. En effet, certains projets jugés méritant la dérogation grâce à leur ampleur ou leur vocation changent radicalement de consistances par rapport aux plans initialement approuvés. Dans la même optique, il y a eu des projets étudiés à maintes reprises par les commissions de dérogation bénéficiant ainsi de dérogations en cascade¹⁹.

Il s'avère, en définitive, que la dérogation a altéré les documents d'urbanisme. Les projets dérogés sont, habituellement, examinés d'une manière fragmentaire remettant en cause les options d'aménagement. La plupart des demandes de densification et de reconfiguration urbanistique sont synonymes de médiocrité urbaine et d'incohérence spatiale.

Il est évident qu'on ne peut pas prétendre assurer une qualité urbanistique via le système de dérogation. Il s'agit dans la plupart des cas de projets de lotissements standardisés ou de constructions économiques et sociaux qui favorisent une extension urbaine banale. En l'absence de réflexion prospective préalablement établie, la gestion administrative menée est généralement localisée privilégiant le coup par coup, sans s'inscrire dans l'espace et dans le temps.

1.3. Impact environnemental

Il a été question de faire de la dérogation un outil correctif des imperfections des documents d'urbanisme et un moyen de complémentarité avec la planification urbaine permettant d'asseoir des projets d'envergure suivant une démarche réfléchie et concertée. C'est le cas d'un certain nombre d'opérations identifiées dans plusieurs régions (cas de projets opérationnels, installations touristiques, parcs industriels, sis à Doukkala-Abda, Marrakech-Tensift-El Haouz, Tanger-Tétouan, etc.).

Toutefois, lorsque les critères quantitatifs l'emportent sur les considérations qualitatives des projets, l'espace produit tend vers l'incohérence et la déficience. L'approche quantitative dans l'instruction des dossiers de dérogation crée des situations confuses nuisant à la durabilité des

¹⁸ - Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Bureau d'Etude : sciences urbaines et de développement «Sud - SARL» : Op.cit., p.30.

¹⁹ - Il y a des projets présentés lors de la 1^{ère} dérogation en R+4, puis en R+6 dans un deuxième temps...

investissements et à l'essence de la planification urbaine ; la suppression et le rétrécissement des emplacements réservés aux équipements publics et aux espaces verts en témoignent.

En effet, 900 ha dédiés initialement à des installations d'utilité publique ont été reconvertis en planchers cessibles. Le phénomène de la bétonisation a empiété sur une superficie de 420 ha destinée auparavant aux espaces verts. Cette situation est alarmante, sachant que des études ont démontré que 65% des villes nationales représentent des ratios inférieurs à 1 m² d'espace vert par habitant. Par exemple, ce ratio est moins de 1 m²/habitant à Casablanca et à Tanger ; il est de l'ordre de 1,19 m²/habitant à Salé, alors que la norme internationale préconisée par l'Organisation Mondiale de Santé est 10 m² d'espace vert/habitant²⁰.

Vu l'importance de cette composante dans le bien-être des habitants, le lotisseur, en France, est tenu d'aménager 10 à 15% de la superficie de l'assiette foncière en espace vert. En Tunisie le ratio d'espace vert par habitant a atteint 13,85 m² en 2007²¹ ; tandis que la législation nationale ne prévoit aucune norme en la matière, malgré le rôle de l'espace vert à travers ses fonctions économique, sociale, sanitaire, psychologique, esthétique, récréative, écologique et urbaine.

L'équilibre entre environnement et investissement est rarement pris en considération dans les travaux de la commission de dérogation ; il est généralement différé à l'avis de la commission normale des grands projets. Pourtant, l'accord de principe émanant de la procédure dérogatoire constitue un coup parti, permettant, dans plusieurs cas, de porter atteinte à la qualité paysagère et environnementale des villes.

Cette attitude suscite des conséquences négatives sur l'environnement par l'ouverture de zones sensibles à l'urbanisation, les rejets résiduels des projets en l'absence de système d'assainissement adéquat, l'abandon de l'activité agricole, la surexploitation des nappes phréatiques, la dévalorisation du cadre bâti, l'empiètement sur les ceintures vertes, etc.

Dans cette optique, plusieurs espaces verts prévus par les documents d'urbanisme et même existants ont été sujets à des demandes de suppression pour la réalisation de projets immobiliers très denses par le recours aux dérogations, ce qui a engendré des problèmes d'environnement affectant la qualité de vie des habitants. En effet les projets dérogés n'ont pas épargné les équipements en matière de desserte de la population en équipements de proximité et par la suite l'incompatibilité entre les besoins initiaux prévus par les documents d'urbanisme et ceux générés par les dérogations²².

En sus, les études d'impact sur l'environnement (EIE) devraient permettre d'évaluer à priori, les répercussions des projets d'investissement sur l'environnement en vue de prévoir les mesures nécessaires pour les atténuer. La loi n° 12-03 a institué un comité national et des comités régionaux qui ont pour mission d'examiner les EIE et de donner leur avis sur l'acceptabilité environnementale des projets d'investissement. En outre, elle stipule que chaque projet soumis à l'EIE doit faire l'objet d'une enquête publique dans le but de permettre à la population

20 - Voir : Ministère de l'intérieur : *Les espaces verts à travers le royaume*, Direction générale des collectivités locales, 1994.
Naima Elqessouar : *L'espace vert au Maroc, Essai d'analyse, Cas de la ville de Tanger, Mémoire de Troisième Cycle pour l'obtention du Diplôme des Etudes Supérieures, en Aménagement et Urbanisme, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2009.*

21 - Naima Elqessouar, *op.cit.* pp.36-38.

22 - Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Bureau d'Etude : *sciences urbaines et de développement «Sud - SARL» : Op.cit.*, pp.33-36.

concernée de prendre connaissance des impacts éventuels du projet sur l'environnement et de recueillir leurs observations et propositions y afférentes. Assurément, le texte juridique portant sur la protection et la mise en valeur de l'environnement contraste avec le concret, ce qui exige de grands efforts pour dépasser cet état de déficience et observer la règle de droit.

Par ailleurs, l'urbanisation, d'une manière générale, et celle découlant de la dérogation, en particulier, se déroulent au détriment des terres agricoles souvent les plus productives. Une étude du Ministère de l'Agriculture menée en 2004 a estimé la superficie urbanisée à 5000 ha/an, dont 1000 ha/an sont des terres agricoles, concernant surtout les périmètres d'irrigation situés à la périphérie des centres urbains, notamment dans les régions de Gharb, du Tadla et du Haouz, ainsi que les périmètres maraîchers de petite et moyenne hydraulique situés aux alentours des villes de Fès, Rabat, Salé, Meknès, Tétouan, Marrakech et Casablanca. [...] De même, le taux moyen de boisement du pays est de l'ordre de 9%, ce qui est en deçà du taux optimal de 15 à 20% nécessaire à l'équilibre écologique et environnemental²³.

Peut-on ajouter que les « nouveaux standards » de l'habitat social ne favorisent pas un urbanisme cohésif privilégiant une qualité de vie. Les espaces produits dans un environnement urbain d'entassement et de vulnérabilité pourraient entraîner, à long terme, des valeurs d'usage disparates et iniques voire des risques sociaux.

Les normes tolérées par la circulaire n°6362 en date du 05 avril 2005 relative aux normes minimales à observer dans les opérations de constructions et de lotissements relatives à l'habitat social sont largement controversées. Pour encourager une offre de produits sociaux à faible valeur immobilière totale, il y a lieu d'accepter des voies de 6 m de largeur et des hauteurs sous-plafond de 2m 60. Cette hauteur a été de 2m 80 dans les agglomérations situées à moins de 25 km de la côte et de 3m dans des agglomérations situées en dehors de cette zone.

Dans le même sens, les pouvoirs publics ont admis 230 logements sociaux à l'hectare dans la circulaire ministérielle du 14 juin 2010. La réduction de la hauteur sous plafond, l'exigüité des voies et les densités excessives influencent, certes, le coût du produit mais elles remettent en cause l'hygiène, la circulation et la qualité de la vie urbaine. Cette situation laisse augurer des fractions de la population urbaine captive dans des ensembles immobiliers défavorables. S'impose ainsi la question : Serait-ce, une reproduction des ségrégations et des exclusions ?

La procédure de dérogation est propice aux enjeux politiques et économiques. Elle s'est déroulée à plusieurs coups par l'atteinte aux emplacements réservés aux espaces verts, aux équipements d'intérêt général. D'ailleurs, il a été signalé que 900 ha réservés aux installations publiques, dont 420 ha d'espaces verts ont été reconvertis en béton.

Il y a lieu de citer également, à titre illustratif, le projet dit « Al Firdaous », sis à la ville de Khouribga qui a provoqué des frictions sociales, des contentieux et une polémique locale. Ce projet a bénéficié d'une autorisation de créer un groupe d'habitations sur un espace de boisement prévu par le PA homologué. Cette dérogation a changé la destination du sol, la hauteur du secteur et la composition urbaine de la zone.

23 - Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Eau et de l'Environnement, Département de l'Environnement : Etat de l'Environnement du Maroc, 2010, pp.17-22.

L'étude d'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion urbaine menée en 2009 par le département ministériel chargé de l'Habitat de l'Urbanisme a évoqué l'exemple de la région de Marrakech-Tensift-El Haouz, en faisant le constat suivant :

- l'absence des études de faisabilité et d'impact sur l'environnement pour certains projets a eu des effets écologiques négatifs ;
- certaines dérogations ont participé à la prolifération de l'habitat dispersé en milieu rural et à la dévalorisation du paysage urbain ;
- l'excroissance urbaine est peu maîtrisée ;
- certaines orientations en rapport avec la ceinture verte de Marrakech n'ont pas été respectées surtout à la périphérie de la ville de Marrakech ;
- certains équipements ont été réaffectés.

D'une manière générale, l'impact négatif sur l'environnement 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 sans mesures de préservation et de mise en valeur de telles ressources.

Par ailleurs, la dérogation est devenue un moyen d'amnistie, elle est instrumentalisée comme vecteur régulateur des infractions urbanistiques notamment, pour « légitimer » des surélévations réalisées en infraction par rapport aux dispositions des documents d'urbanisme. En sus, le projet dérogé devient un « antécédent urbain » ayant un effet d'entraînement spatial sur son environnement immédiat créant souvent des injustices sociales.

2. Synthèse des éléments jugés positifs de la dérogation sur le territoire national

Cette synthèse se recoupe avec les conclusions de l'évaluation officielle du système de la dérogation établie, en 2009, par le département ministériel chargé de l'habitat et de l'urbanisme. Ainsi, les impacts positifs de la dérogation sur l'ensemble du territoire national durant l'espace-temps [2003-2013], peuvent être résumés comme suit :

1. La décentralisation progressive du mode de gestion dérogatoire a permis d'apporter une réponse urgente aux besoins d'investissement et de développement économique;
2. Elle a permis d'accompagner efficacement 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
3. La dérogation a permis la réalisation de plusieurs opérations intégrées initiées par des opérateurs publics et privés ainsi que des projets de grande envergure : villes nouvelles, parcs industriels, stations touristiques, opérations d'habitat social, etc.
4. 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;

5. 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 ;
6. La dérogation apporte temporairement une solution rapide face à la lenteur et à la complexité des procédures d'élaboration et de révision des documents d'urbanisme ;
7. La dérogation peut être considérée comme un outil de complémentarité avec la planification en permettant de concevoir, dans certains cas, une vision d'aménagement d'ensemble.
8. 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 ;
9. 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 ;
10. Le système dérogatoire adopté par circulaires a permis, d'une part, de rattraper partiellement l'injustice foncière consacrée par les documents d'urbanisme et réorienter certaines zones selon les besoins des communes et les disponibilités foncières et, d'autre part, de répondre à des requêtes de citoyens qui n'ont pas eu l'occasion de se manifester lors de l'enquête afférente à un document d'urbanisme ;
11. 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 ;
12. 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.
13. La dérogation constitue un vecteur de promotion socio-économique, notamment dans les grandes villes. A l'échelle nationale, ce système renvoie, théoriquement, à un montant d'investissement prévisionnel de 583 milliards de dirhams et 304 080 emplois.
14. 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.

Ces impacts positifs cachent cependant des aspects négatifs. En effet, la dérogation a aussi entraîné plusieurs dysfonctionnements. Toujours est-il que la non application de la procédure dérogatoire aurait-elle les mêmes impacts ? Est-ce que le nombre d'emplois et les montants d'investissement engagés justifieraient-ils de sacrifier l'environnement, la qualité de vie dans nos villes ?

3. Synthèse des éléments juges négatifs de la dérogation sur le territoire national

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 :

15. 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 ;
16. 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 ;
17. 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 ;
18. 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 ;
19. Les dérogations successives posent des problèmes d'intégration des projets dans les documents d'urbanisme ;
20. Les projets de dérogation, dans la majorité des cas, portent atteinte à la qualité paysagère et environnementale des villes ;
21. Les demandes de dérogation sont souvent effectuées au détriment des règles d'hygiène et d'esthétique ;
22. La perturbation de la gestion urbaine et de la planification de l'espace, à travers les surcoûts d'équipements à supporter par les collectivités locales et les pouvoirs publics.
23. 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.
24. La suppression des emplacements réservés aux places publiques et aux espaces verts affectant la qualité de vie des habitants ;
25. 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 ;

26. Le taux de réalisation effective des projets instruits favorablement reste mitigé et limité. Les apports économiques réels du système de dérogation sont largement en deçà des objectifs annoncés par les circulaires;
27. L'adoption des normes minimalistes dans la réalisation d'équipements socio-collectifs. Les superficies réservées aux équipements d'enseignement laissent, souvent, à désirer ;
28. La gestion administrative des dérogations en urbanisme a favorisé certains acteurs par rapport à d'autres, ce qui porte atteinte à la compétitivité économique entre les différents investisseurs ;
29. Le système de dérogation prive l'Etat de moyens financiers dans un cadre légal, en faisant recours à des solutions financières de raccommodage ;
30. La gestion urbaine via les circulaires retarde la réforme législative et réglementaire nécessaires ;
31. La gestion des projets au cas par cas sans vision partagée par tous les acteurs influence négativement le mode de gouvernance locale.

La procédure dérogatoire semble conforter l'enracinement d'une régulation urbaine illégale dont l'intérêt général et la maîtrise du développement urbain restent hypothétiques. Cette illisibilité de l'avenir urbain de nos espaces constituera-t-il un coût à payer en contrepartie de cette gestion ? Il est admis que pour assurer la consécration des objectifs de la dérogation et susciter une régulation spatiale souple soucieuse à la fois de la promotion de l'investissement, la maîtrise du développement et la durabilité, des réajustements voire des refontes s'imposent.

Au terme de cette deuxième partie, il convient de souligner que la pratique de la dérogation a permis durant la période [2003-2013] d'examiner 13 222 projets, dont 58% ont reçu un accord de principe, avec une moyenne de 110 projets traités par mois. Ainsi, la superficie présumée mobilisable s'élève à 27 046 hectares. L'estimation établie sur le montant d'investissement global des projets dérogés dépasse les 583 milliards de dirhams induisant 304 080 emplois. Les grandes villes sont réceptacles de plus de 56% dudit montant d'investissement. A signaler, à ce propos, que les types de dérogation les plus sollicités sont souvent les changements de zonage et les modifications des coefficients d'occupation et d'utilisation du sol.

La procédure dérogatoire a débloqué une multitude de projets qui sont présumés de nature à insuffler une dynamique à l'investissement. Toutefois La dynamique enregistrée marque des contrastes entre les différentes régions, sachant que la pratique de la dérogation dépendait largement des circonstances locales et du degré de conviction des responsables locaux de cette procédure. L'analyse des modes de gestion administrative d'octroi des dérogations révèle des approches contrastées entre régions quant à la mise en œuvre de la procédure. En sus, l'examen de la conformité des projets bénéficiant des dérogations aux conditions instituées à cet égard dévoile des vices de forme et de fond de cette procédure.

Par ailleurs, les impacts économiques, socio-spatiaux et environnementaux ne sont pas facilement appréciables et perceptibles. Les dérogations ont contribué à la création d'une certaine richesse. Mais, la dynamique créée reste précaire et surtout éphémère. L'approche

qui sous-tend la dérogation ne permet guère d'assurer la durabilité des investissements. L'empiètement sur 900 ha dédiés initialement aux équipements publics, dont 420 ha d'espaces verts en témoignent.

Les impacts positifs de la dérogation ne manquent pas. Ils renvoient à la souplesse introduite dans la procédure d'instruction des projets permettant de débloquer de nombreux projets d'investissements et d'apporter des réponses rapides aux enjeux de développement économique à l'échelle nationale. Cependant, la pratique dérogatoire participe à la création d'un mode de production urbain localisé sans vision d'ensemble susceptible de provoquer des problèmes socio-spatiaux. A ce titre, l'habitat social pourrait constituer, à long terme, une source d'inquiétude, au vu des normes pratiquées, notamment la densité excessive de 230 logements à l'hectare.

La régulation urbaine a été souvent conditionnée par les aléas socioéconomiques et politiques. La dérogation est une réaction à l'image d'une conjoncture qui apporte des réponses partielles mais malheureusement souvent partiales à la question urbaine.

L'investissement et la régulation des dynamiques économiques et sociales ont justifié la mise en place des circulaires qui risquent de renverser les hiérarchies dans un domaine où se superposent l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Cette propension continue à aviver une urbanisation bicéphale : formelle/informelle, réglementaire/dérogatoire, planifiée/spontanée. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics sont tenus, plus que jamais, de repenser intégralement le système de régulation urbaine.

PARTIE III :

Modes d'élaboration, de modification et de mise en œuvre des documents d'urbanisme : quelle alternative à la dérogation absolue ?

La maîtrise du recours démesuré à la dérogation nécessite un système de planification urbaine flexible, cohérent et rationnel. C'est pourquoi, il y a lieu de mener des appréciations, notamment, sur les procédures d'établissement des documents d'urbanisme en quête d'un renouveau en matière de conception et de gestion de l'espace urbain. La réforme du dispositif actuel est une question à repenser en tant que construction d'une politique publique urbaine.

CHAPITRE 1 - Regards sur la réglementation régissant la planification urbaine au Maroc

L'analyse du dispositif réglementaire régissant la planification urbaine au Maroc cherche à dévoiler les principes et les fondements qui sous-tendent la règle de droit comme production de l'ère coloniale ou comme palliatif durant l'indépendance. C'est un dispositif en situation de déficience voire de crise à mi-parcours au vu d'une multitude de projets de textes abandonnés ou en souffrance dans les rouages politico-législatifs.

1. La réglementation relative à la planification urbaine au Maroc : une reconduction de la politique législative coloniale

Etant donné que l'urbanisme est un outil de domination, le colonisateur a instauré dès 1912 une réglementation visant à maîtriser et à réorienter l'organisation urbaine de manière à étendre son emprise sur l'espace et la société.

La loi de 1914 relatif aux alignements, plans d'aménagement et d'extension des villes, servitudes et taxes de voiries fut l'instrument de base pour la politique coloniale qui s'attachait à « assurer l'ordre et la sécurité »²⁴. L'espace urbain national était astreint à s'orienter vers un urbanisme imposé, strictement réglementaire, normatif et principalement sécuritaire.

Le dahir du 30 juillet 1952 relatif à l'urbanisme a constitué une continuité d'un urbanisme sécuritaire et coercitif. Ce texte n'a pas remis en cause la logique du texte de 1914 et a adopté les mêmes dispositions et principes de conception et d'organisation de l'espace urbain. Il est stipulé dans le préambule que ce dahir respecte et reproduit les dispositions essentielles antérieures.

Après quelques tentatives²⁵ pour élaborer une législation globale optant pour une refonte profonde des principes et instruments de l'urbanisme, les pouvoirs publics ont abandonné les grands projets globaux et ont procédé à des modifications fragmentaires du texte en

24 - Teyssier Arnaud : *Lyautey, Edition Perrin, 2004, p.272.*

25 - A rappeler les projets initiés vers la fin des années 1960, notamment le projet de loi-cadre sur l'aménagement urbain et rural et le projet de loi sur l'aménagement des communes urbaines et rurales.

vigueur. Ainsi, **la loi 12-90 actuelle, promulguée par le dahir du 17 juin 1992, reconduit les mêmes logiques et principes coloniaux.** C'est une résultante d'un urbanisme réglementaire et coercitif.

2. Projets de lois non aboutis

Le projet de loi n°42.00 relatif à la mise à niveau des établissements humains se voulait un tournant décisif dans la logique planificatrice. Son préambule annonce le fil conducteur de cette logique associant la promotion du patrimoine civilisationnel, la culture de solidarité et de communication, la mise en valeur des spécificités régionales et locales, la réparation du coût de l'urbanisation, la souplesse, la concertation comme principe recteur de conception des documents d'urbanisme. Toutefois, cette approche fondée sur la souveraineté des droits est perdue dans la procédure législative. De même, le projet de loi n°04.04 portant sur la répression des infractions en matière d'urbanisme comme le projet de loi instituant l'Agence Foncière Nationale ont trouvé le même sort.

En 2005, le pouvoir public s'est engagé dans un projet de loi d'envergure n°30-07 portant code de l'urbanisme²⁶ affichant une grande ambition politique, appuyée par la lettre royale, de «procéder à la révision et à la modernisation du dispositif de l'urbanisme en vigueur [...] dans un contexte d'ouverture et d'adhésion à la mondialisation»²⁷.

Les principes fondamentaux dudit projet se veulent en faveur d'une planification urbaine facilitatrice, incitative, participative et équitable. Ce projet a prévu une refonte des documents d'urbanisme, de manière à les rendre opérationnels. Il a tenté d'agir sur les modalités de la gouvernance urbaine par un redéploiement des prérogatives des différents intervenants dans les processus d'élaboration des documents d'urbanisme. A priori, les rôles des acteurs sont réorganisés avec un effort de renforcement de la participation des différents partenaires dans la conception des schémas directeurs et plans d'aménagement, sans nier l'instauration du recours à l'arbitrage²⁸.

Malheureusement, l'ambition se trouve à nouveau face à une faillite législative. Ce texte est actuellement émietté en projets thématiques épars et minuscules. Il s'agit principalement du projet de loi sur les documents d'urbanisme, du projet de loi sur l'aménagement du territoire n°50-13, du projet de loi relatif aux villes nouvelles, du projet de loi sur l'aménagement urbain, du projet de loi n°12-66 relatif à la répression des infractions, du projet de loi relatif à la contribution du coût de l'urbanisation, du projet de loi sur les agences d'urbanisme et des projets de loi modifiant et complétant les lois 25-90 et 12-90. Quoiqu'il en soit, il faut rectifier les défaillances constatées dans un cadre global et intégré.

26- Il s'agit du projet de code établi par le département ministériel chargé de l'urbanisme en juin 2007.

27- Lettre royale adressée aux participants à la rencontre nationale du lancement du projet de code de l'urbanisme en date du 03 octobre 2005.

28- A titre d'exemple, l'article 32 du projet de code précise qu'en cas de désaccord lors de l'élaboration d'un projet de Plan d'Aménagement entre l'Agence Urbaine et le ou les conseils communaux sur la suite à donner à ce document, il est fait recours à l'arbitrage du Wali ou Gouverneur de la préfecture ou la province concernée. Si la décision du Wali ou Gouverneur n'acquiesce pas le consentement de l'une des parties, il appartient à ladite partie de faire un ultime recours à l'autorité administrative compétente et ce dans un délai ne dépassant pas 20 jours.

3. Limites du dispositif juridique

L'attention est portée sur les limites flagrantes du dispositif juridique en matière de planification urbaine en vue de révéler les dysfonctionnements fondamentaux qui constituent des verrous du système actuel, à savoir :

- Reconduction des principes de l'urbanisme colonial : L'état de la législation révèle un empilement de textes édictés initialement par la domination coloniale pour s'en servir dans la maîtrise et le contrôle de l'espace urbain. La loi 12-90 reconduit l'essentiel des textes législatifs qui la précédaient. Les PA continuent à refléter un urbanisme prescriptif et normatif basé sur une logique fonctionnaliste de zoning qui ne cesse de générer des divisions spatiales et des ségrégations sociales corrélatives.
- L'environnement juridico-politique de la règle de droit : L'environnement juridico-politique peut se décliner en règles de droit et en méthodologies d'approche, comme il peut déboucher sur des réactions partiales et conjoncturelles.

La règle de droit obéit à des fondements théoriques et à des orientations politiques. Le choix politique d'un urbanisme coercitif et strictement réglementaire est corollaire des textes épars. Par contre l'urbanisme facilitateur, incitatif et participatif est conjecturé à partir d'une législation démocratisée à la fois ouverte et régulatrice.

- Absence d'articulation entre les orientations des documents de l'aménagement du territoire avec les documents d'urbanisme. Aucune hiérarchie n'est établie à défaut d'une loi relative à l'aménagement du territoire.
- Le formalisme qui prévaut, souvent, sur l'essence de la planification, ce qui risque de réduire la procédure à des étapes à franchir et à des formalités à respecter comme fins en soi.
- Insuffisance des mécanismes susceptibles d'estomper l'incohérence des politiques sectorielles et l'éclatement de l'action collective.
- Tiraillement institutionnel : Inéluctablement, la décentralisation est un choix stratégique, mais encore faut-il l'accompagner par des mesures et actions en vue de trouver l'équilibre requis entre la décentralisation territoriale, la décentralisation par service et la déconcentration.
- Une « réglementation » non réglementaire par les circulaires : L'analyse de plus de 300 lettres et notes, rédigées entre 2002 et 2013, met en évidence la prééminence de l'habitat sur l'urbanisme. Le raisonnement est essentiellement en termes de déficits en logements à résorber ; ce qui privilégie un discours quantitatif de chiffres et taux. Il s'agit d'un effort de rattrapage visant à juguler des déficits et de répondre à des urgences via des circulaires frappées de partialité.

CHAPITRE 2 - Zoom sur la concertation dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme et enjeux de conception et de gestion de l'espace au Maroc

La partie faible dans le processus de concertation et de décision est, actuellement, le citoyen. Des canaux de communication et de coordination sont ouverts limitativement aux acteurs publics, mais dans l'horizon, de nouvelles pistes de concertation sont-elles tracées pour renforcer les prérogatives, surtout, des élus en matière de planification urbaine ?

1. La “concertation” avec le public

La consultation menée auprès du public durant un mois dans la procédure d'établissement du Plan d'Aménagement est peu significative. Toutefois le projet de code de l'urbanisme esquisse un nouveau canevas méthodologique et procédural.

Au Maroc, le droit positif a toujours reconnu le principe de l'enquête publique dans le processus de confection des documents d'urbanisme purement réglementaires. Pourtant, ladite enquête n'est globalement qu'un acte de moindre importance. En effet, le projet de PA produit des effets juridiques à partir de la date de clôture de l'enquête publique. Il devient désormais applicable vis-à-vis des administrations et des tiers et ne cesse d'être opposable que s'il n'est pas homologué dans le délai de 12 mois à compter de la date de clôture de l'enquête publique.

Autrement dit, même si une requête est formulée à l'encontre du projet de PA durant la période de l'enquête publique, la réponse n'est, généralement, que négative du fait qu'il serait difficile de remodeler le parti d'aménagement ou de remanier les options fondamentales. Ainsi, les emplacements réservés aux équipements publics, à la voirie, aux limites des espaces verts ne peuvent subir de modifications effectives après la clôture de l'enquête publique, parce que toute réorganisation de ces éléments va défavoriser des propriétés non affectées à de telles prescriptions lors de l'enquête publique.

Dans le cas où on décide d'apporter au projet du PA des modifications relatives, par exemple, à la redistribution des équipements publics ou changement du schéma viaire, il sera obligatoire de soumettre de nouveau le plan modificatif à une deuxième enquête publique dans les mêmes conditions réglementaires fixées à cet égard. L'administration n'est pas habituellement fervente à de telles itérations, vu la nature lourde de la procédure.

Par ailleurs, le projet de code de l'urbanisme a remanié la consultation du public en proposant, après la clôture de l'enquête publique et l'étude des observations, en cas de modification du projet de PA, l'affichage de la version rectifiée au siège de la commune concernée et de l'Agence d'Urbanisme dans un délai maximum de quatre mois. Le projet modifié se substitue au projet précédemment soumis au public et demeure affiché au siège de la commune jusqu'à la parution du texte d'approbation.

Les associations de quartiers, les syndicats de propriétaires et les corps professionnels, sont également invités à faire connaître leurs préoccupations et attentes sur le territoire soumis à l'étude²⁹. Egalement, et à l'occasion de l'enquête publique relatif à un projet de PA, l'Agence Urbaine doit prendre toutes les mesures nécessaires en vue de recueillir les observations et avis des principaux acteurs économiques, sociaux et culturels.

Ledit projet a franchi les échelons de l'information et de la consultation du public. Mais, ce franchissement n'est pas de nature à ériger le public au rang de partenaire avec qui la concertation est menée pour recouper les idées et partager le projet urbain.

Dans la même logique, le projet donne la possibilité d'apporter au PA, sans procéder à l'enquête publique, des révisions partielles justifiés par des considérations sociales et / ou économiques³⁰.

29 - L'article 14 du projet de code.

30 - L'article 43 du projet de code de l'urbanisme annonce la possibilité d'apporter des modifications partielles au PA sans procéder à l'enquête publique à condition que lesdites modifications ne créent pas de servitudes grevant des immeubles et qu'elles ne peuvent être opérées qu'après avis du conseil communal et des administrations publiques concernées.

Cependant, la tendance actuelle via le nouveau texte sur les documents d'urbanisme marque une régression par rapport à l'ouverture et l'ambition contenues dans le projet de code.

2. La concertation limitée aux acteurs publics

L'examen des législations successives au Maroc ayant trait à l'établissement des documents d'urbanisme fait ressortir que la concertation est, en principe, prévue avec un ensemble d'acteurs publics au cours de l'élaboration d'un document d'urbanisme. Son authenticité peut être controversable parce qu'elle dépend des circonstances locales et charismes des personnes publiques.

D'abord, le Plan d'Aménagement et d'extension des villes prévu par le dahir de 1914 est dressé par l'administration sur avis de la municipalité intéressée. La législation suivante a presque réitéré la même formulation. La mention, sur avis ou après avis, renvoie à une consultation et non à une concertation. L'Etat accepte uniquement de demander l'avis de la municipalité concernée sans être obligé de le prendre en bonne considération et sans associer véritablement la collectivité à la conception du projet.

La loi 12-90 en vigueur tolère la concertation avec des personnes publiques. Le projet de PA est établi à l'initiative de l'Agence Urbaine en participation avec les communes concernées. C'est à cet établissement public que revient également la préparation de la mouture dudit projet à soumettre à l'avis d'une commission locale. Cette dernière est présidée par le Wali ou Gouverneur intéressé et composée, outre du ou des présidents des communes concernées, de l'autorité locale, des chefs des services extérieurs, des administrations civiles de l'Etat et des directeurs des établissements publics. Préalablement à son approbation, le projet de PA est soumis à l'appréciation des conseils communaux concernés³¹. Les propositions des élus ainsi que les observations du public sont examinées par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme en liaison avec l'Agence Urbaine.

Serait-il admis que les collectivités territoriales soient dépositaires de rôles déterminants dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme. La commune serait-elle érigée au rang du codécideur grâce à la configuration proposée des rôles des acteurs dans le projet de code³² ? Malheureusement le projet actuel sur les documents d'urbanisme abandonne l'esquisse d'ouverture adoptée dans le projet de code et reprend globalement le canevas méthodologique et procédural de la loi 12-90 en vigueur.

31 - Il est significatif de constater que le législateur utilise des formulations assez vagues comme « en participation » ou « en liaison » d'autant plus que la nature de l'avis n'est pas précisée. Autrement dit, la consultation est-elle obligatoire avec avis conforme ou avec avis simple ? Ou encore est-elle facultative ?

32 - Le Schéma Directeur d'Agglomération (SDA) proposé par le projet de code pour remplacer le SDAU, est établi à l'initiative exclusive du corps élu. Ensuite, le projet est soumis à l'examen du Conseil Régional et des assemblées préfectorales et provinciales en vue de stimuler des propositions à retenir dans l'étude. Le dispositif est tellement ardent qu'il conditionne l'homologation du SDA à l'approbation du groupement des communes concernées conjointement avec l'accord de l'Agence d'Urbanisme. En outre, le projet de code permet à la commune de prendre l'initiative d'engager le processus de conception du PA. Désormais, le Conseil Communal bénéficie d'au moins trois présentations du projet de PA dans le but de l'impliquer dans cette action, mais ce qui marque plus l'attrait de la nouvelle démarche c'est que le PA ne peut aboutir qu'après avoir eu un certificat de conformité au SDA émanant du groupement des communes. Le certificat de conformité au SDA est délivré par le groupement des communes dans un délai de 20 jours, à compter de la date à laquelle le PA lui a été soumis. En cas de désaccord, il y a possibilité de recourir à l'arbitrage du Wali ou Gouverneur puis, le cas échéant, à l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme. Les articles 35 et 36 du projet de code présentent plus de détails à cet égard.

La réforme devrait être systémique dans un domaine multidimensionnel, multi-échelle, multi-acteurs, en l'occurrence l'urbanisme. Tout remaniement isolé dans ce sens ne serait qu'une illusion.

3. Enjeux de conception et de gestion de l'espace

La complexification du système d'acteurs et les modalités de décision y afférentes sont corollaires de la multiplicité d'acteurs, du morcellement du pouvoir de décision et du tiraillement de compétences entre les institutions publiques majeures, sans omettre les insuffisances structurelles du secteur privé.

3.1. Modes, éclatement et incohérence de l'action publique

La dispersion des prérogatives ne peut dissimuler l'ampleur de la centralisation dans la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme quoiqu'elle soit modérée par les effets de la déconcentration au moment où la décentralisation comme choix stratégique irréversible n'est pas encore suffisamment développée comparativement à des pays du Nord et même du Sud. L'Etat est encore au centre du processus décisionnel en matière de planification urbaine. Les cas du SDAU et du PA suffisent pour illustrer les empreintes de l'administration centrale dans la conception de l'espace urbain.

Le projet du SDAU est établi à l'initiative de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme, même si cette disposition est jointe de l'expression « avec la participation » tantôt des collectivités locales, tantôt uniquement des communes concernées³³. Il n'y a aucune précision quant aux formes et modalités de cette participation.

Ledit projet est examiné et arrêté par un comité central présidé par le département ministériel chargé de l'urbanisme³⁴. Il est, ensuite, soumis à l'avis du comité local sous la présidence du Wali, Gouverneur de la Préfecture ou de la Province concernée³⁵. La synthèse des travaux du comité local est à parvenir au comité central pour décision. Evidemment, le projet fait l'objet d'examen des conseils communaux qui peuvent formuler des propositions à étudier en définitive par l'administration centrale en liaison avec ces conseils.

La planification urbaine en Espagne est une compétence régionale et locale. Elle est provinciale en Italie et au Canada. En Allemagne, l'Etat est compétent pour les grandes infrastructures, la composition urbaine étant précisée par les landers. En France, la commune peut dénoncer l'atteinte à l'un de ses intérêts lors de sa consultation et saisit le préfet en lui notifiant les modifications demandées. Ce dernier donne son avis après consultation de la commission dite de conciliation. Si après l'approbation du SCOT, la commune n'a pas obtenu satisfaction,

33 - L'article 6 de la loi 12-90 énonce que l'initiative est prise par l'administration avec la participation des collectivités locales, alors que l'article 3 de son décret d'application évoque la participation uniquement des communes concernées en niant les conseils préfectoraux ou provinciaux et les conseils régionaux.

34 - L'article 4 du décret d'application de la loi 12-90 énonce que le comité central de suivi de l'élaboration du SDAU est présidé par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme et composé des représentants des ministères (sauf la justice et les affaires étrangères), ainsi que du directeur des domaines ou de son représentant, des Walis, Gouverneurs des provinces et préfectures concernés, des présidents des conseils communaux concernés et du directeur de l'Agence Urbaine, le cas échéant.

35 - L'article n°5 du décret d'application de la loi 12-90 dispose que le comité local présidé par le Wali, Gouverneur de la préfecture ou la province intéressé, est composé des membres du comité technique préfectoral ou provincial institué par le dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du Gouverneur, des présidents des conseils communaux concernés et les présidents des chambres professionnelles.

elle possède un délai de deux mois pour décider de se retirer et provoquer alors le retrait du document.

Malgré ce penchant à la centralisation, le PA est relativement moins strict dans ce sens. Ce document doit respecter les dispositions déterminantes du SDAU³⁶. Cette forme d'hierarchie est une source de difficultés. Le fait d'être trop précis en fixant la destination du sol, le SDAU perd en souplesse et tombe dans la contrainte juridique de la conformité³⁷ vis-à-vis du PA. En sus, c'est à l'administration centrale, en liaison avec l'Agence Urbaine, que revient la décision relative au sort des observations et doléances émanant du public et des conseils communaux.

S'agissant du droit comparé, l'établissement du projet du PA en Tunisie est du ressort de la collectivité publique locale concernée en collaboration avec les services territorialement compétents relevant du ministère chargé de l'urbanisme³⁸. De même, la législation algérienne met l'initiative d'établissement du Plan d'Occupation des Sols (POS) sous la responsabilité du président de l'Assemblée Populaire Communale à laquelle reviennent l'adoption et l'approbation du document³⁹. En France, le Plan Local de l'Urbanisme (PLU), se substituant au POS⁴⁰ en vertu de la loi SRU du 13 décembre 2000, est, comme son nom l'indique, exclusivement local. Les procédures en vigueur, à l'échelle nationale, incarnent des vestiges saillants de la centralisation estompée, sans doute, par l'effort consenti visant à améliorer la déconcentration et la décentralisation.

Encore que le soubassement juridique ne fasse pas défaut, l'empreinte du conseil régional, provincial ou préfectoral sur le plan décisionnel, est généralement entachée de passivité et d'inertie dans le domaine de la planification urbaine. Le conseil communal est investi de prérogatives plus nettes en matière de conception et de gestion de l'espace⁴¹.

Par ailleurs, les préoccupations et les priorités de l'Agence Urbaine sont à repenser pour convertir cette institution en un véritable vecteur du savoir et de développement territorial. Cet établissement est beaucoup plus mobilisé pour les affaires courantes des demandes de lotir, de morceler et de construire que par les efforts de réflexion et de conception. Ce faisant, une recomposition institutionnelle s'avère nécessaire pour dépasser les avatars de la gouvernance urbaine et conforter la culture de synergie entre les différents acteurs, dont les enjeux ne sont pas convergents. Chaque entité administrative porte son intérêt sur les questions sectorielles qui la concernent.

36 - Article n° 11 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme

37 - *La compatibilité n'est pas à confondre avec la conformité : si la compatibilité peut être définie comme le principe de non contrariété entre deux normes, la conformité implique, quant à elle, une stricte identité entre deux documents. La hiérarchie, en France, entre le SCOT et les documents communaux d'urbanisme est fondée sur la compatibilité et la concordance.*

38 - *L'article 16 de la loi tunisienne n°94-122 du 28 novembre 1994 portant promulgation du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.*

39 - *Les articles 34, 35 et 36 de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme, modifiée et complétée par le décret exécutif n°94-07 du 18 mai 1994 et la loi n°3004-05 du 14 août 2004.*

40 - *Créé par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le plan d'occupation du sol est le document essentiel de gestion de l'espace communal en France, pendant plus de trente ans.*

41 - *Le conseil communal est en charge, de donner son avis sur les politiques, les plans et les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, comme il est tenu de veiller au respect des options et des prescriptions des SDAU, des PA et des plans de développement ainsi que de tous les autres documents de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Voir les articles n°38 à 44 de la charte communale portant loi n°78.00.*

L'enjeu est de démanteler les cloisonnements politico-administratifs de manière à dissiper les réticences nuisant à l'action collective. Un redéploiement des rôles d'acteurs publics s'impose pour redéfinir les priorités et les stratégies des collectivités territoriales, des institutions du Wali, du Gouverneur, de l'Agence Urbaine, etc. comme, il est impératif de réorganiser la pratique de la planification urbaine dans le secteur privé.

3.2. Rôle des compétences humaines dans la maîtrise du processus d'élaboration des documents d'urbanisme

■ Les ressources humaines des agences urbaines

L'Etat-urbaniste renvoie principalement aux agences urbaines réparties actuellement sur tout le territoire national ; lesquelles comptent 30 agences dont l'effectif total du personnel dépasse 1350 employés avec une moyenne de 45 cadres et agents par Agence Urbaine. Les architectes sont au nombre de 195 soit un pourcentage de 14.4%, tandis que les ingénieurs comptent 105, soit un taux de 8.1% alors que le reste des cadres s'élève à 400 profils non techniques, soit un taux de 29.6%.

Selon la direction des ressources humaines relevant du ministère de tutelle, le taux d'encadrement au sein des agences urbaines est de 45%. Toutefois, les cadres supérieurs qui portent la qualité d'urbaniste sont rares. Bon nombre de géographes, juristes, architectes, ingénieurs géomètres topographes (IGT), économistes se côtoient dans les agences urbaines et travaillent de concert aux études de planification urbaine, ce qui va révéler quelques urbanistes, en l'occurrence des architectes, des IGT et des géographes qui prennent à posteriori des distances par rapport à leurs métiers d'origine.

Il n'en est que d'analyser les ressources humaines d'une Agence Urbaine pour mettre en doute la qualité de celle-ci comme véritable urbaniste, notamment avec le manque de certains profils. Certes, ces institutions regroupent des cadres techniques, juridiques, etc. mais elles ne regorgent pas d'experts.

Certaines spécialités, entre autres, d'ingénierie et de sociologie sont généralement rares dans plusieurs agences urbaines. Il se trouve que parmi ces dernières, quelques-unes qui ne disposent même pas de profils reconnus indispensables à la gestion de telles institutions ; lesquels sont attirés par des situations professionnelles plus rémunératrices.

Par ailleurs, l'Etat-urbaniste requiert une mise à niveau, il est inapproprié de diriger des politiques d'aménagement de territoire et d'urbanisme par des structures ayant besoin d'acquérir davantage d'expérience et d'expertise. Concevoir un document de planification urbaine ne s'assimile guère à un simple acte de gestion administrative ; il nécessite un bouillonnement du savoir et du savoir-faire à même de substituer l'esprit créatif à la mentalité de procédure.

Il va sans dire que les compétences ont été toujours insuffisantes en quantité et en qualité dans les instances publiques. Il n'est pas possible au moins pour des raisons de rémunération d'y capitaliser l'expertise. Devant l'incapacité de l'Etat à faire face à la nature et à la masse d'études, l'administration a toujours fait recours au secteur privé.

Toutefois, le secteur privé, tel qu'il est structuré, s'est vu incapable de répondre à la profusion de la commande publique en matière des documents d'urbanisme. Peu nombreuses sont les entités privées qui ont investi le domaine de la planification urbaine et qui ne font que de l'urbanisme.

L'étude relative à l'évaluation des structures exerçant à titre privé, intervenant dans le domaine des études en urbanisme, menée en 2009, a montré les prestations en la matière sont mal rémunérées. Il est difficile de s'assurer des revenus réguliers et durables dans ce domaine. Le travail sur la conception de l'urbain apparaît comme occasionnel, sporadique ou intermittent, tout en gardant le métier d'origine comme la source de revenu essentielle.

■ Le bureau d'étude urbaniste aux contours réglementaires flous

Il va sans dire que les compétences ont été constamment insuffisantes en quantité et en qualité dans les instances publiques. Il n'est pas possible au moins pour des raisons de rémunération d'y capitaliser l'expertise, au vu de l'instabilité des corps d'architectes et d'ingénieurs qui quittent le secteur public vers le secteur privé⁴². Devant l'incapacité à faire face à la nature et à la masse d'études, l'administration a toujours fait recours aux urbanistes et bureaux d'études étrangers⁴³ puis nationaux.

Il n'existe même pas au Maroc, d'urbanistes détenteurs d'un monopole d'exercice correspondant à un titre solennel. Ce domaine ne procure aux praticiens aucun privilège professionnel spécifique.

D'ailleurs, le qualificatif d'urbaniste est depuis toujours flou, en l'absence d'un texte juridique régissant l'exercice de la planification urbaine. Ce titre existe d'une manière plutôt coutumière qu'officielle⁴⁴. Dans le même sens, les cahiers des charges n'instaurent pas de critères distinctifs pour le soumissionnaire, aux appels d'offres en la matière, en plus de son titre professionnel initial d'un diplôme universitaire supérieur en urbanisme, sachant que la formation est à la fois une source capitale de compétence professionnelle et un outil déterminant pour la régulation de la pratique de la profession d'urbaniste.

Les urbanistes experts détenteurs du savoir suite à une formation solide et du savoir-faire confirmé par l'exercice dans le domaine de la planification urbaine ne sont pas pléthoriques bien que les experts qui excellent dans leurs métiers de base ne manquent évidemment pas.

Le décret instituant un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'étude et de maîtrise d'œuvre date de 1999⁴⁵. Il régit uniquement la passation de certains marchés de services pour le compte de l'Etat et ne concerne ni les études d'urbanisme ni les prestations fournies par les architectes et les ingénieurs géomètres topographes, dont les missions sont reconnues par des législations spécifiques.

42 - Le département ministériel chargé de l'urbanisme a recensé une centaine d'architectes et ingénieurs ayant quitté les agences urbaines entre 2001 et juin 2010 pour s'installer à titre indépendant ou accéder à des postes séduisants au secteur privé.

43 - Peu nombreux sont les SDAU menés par des bureaux d'études marocains. Abderahmane El Bakrioui, dans son ouvrage « L'urbanisme entre la centralisation et la décentralisation », p.38, indique que la majorité des SDAU sont établis par des BET privés qui sont soit des BET étrangers ou des filiales des BET internationaux. A noter : Technoex portstory (institution bulgare), la société africaine des études au Maroc SAEM, le groupe 8 filiale d'un BET Libanais dont le siège social est à Londres, la société centrale d'équipement territorial au Maroc (SCET Maroc), filiale d'un bureau d'étude français, le bureau d'étude Pinceau.

44 - Aucune institution d'enseignement ne délivre un diplôme portant la mention d'urbaniste, à l'exception de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU). Pourtant, il est d'usage de désigner comme tels les titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans des filières portant sur des questions d'urbanisme ainsi que les prestataires de services dans le domaine de la planification urbaine.

45 - Le décret n°2.98.984 du 4 hija 1419 (22 mars 1999) instituant, pour la passation de certains marchés de services pour le compte de l'Etat, un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'étude et de maîtrise d'œuvre.

Qui fait quoi en matière de planification urbaine ? C'est une question qui s'impose pour délimiter les contours des bureaux d'étude et urbanistes privés intervenant dans la pratique et faisant de ce domaine une image confuse. Pour faire face à ce vide juridique, comment peut-on organiser l'acte de concevoir les documents d'aménagement et d'urbanisme ? Est-ce par un système d'agrément et de classification des urbanistes ?

Dans la pratique, peu nombreuses sont les entités privées qui ont investi le domaine de la planification urbaine, au Maroc, et qui ne font que de l'urbanisme. Le travail sur la conception de l'urbain apparaît comme intermittent. En plus, les structures qui interviennent en la matière ne possèdent pas l'ensemble des compétences requises pour aborder la confection d'un document d'urbanisme. Souvent, les soumissionnaires postulent à la commande publique en présentant une équipe dont les curriculum vitae sont réunis à cette occasion.

Les capacités humaines, matérielles, organisationnelles, juridiques et financières des structures intervenant à titre privé dans le domaine des études en urbanisme requièrent une attention particulière. En effet, les entreprises privées intervenant dans les études en urbanisme sont pour la majorité constituées de personnes physiques représentant un taux de 65% contre 16% de sociétés à responsabilité limitée. La profession d'urbaniste est fragmentée en petites structures, faiblement capitalisées, dont le patrimoine moyen se situe entre 300.000 et 500.000 dirhams⁴⁶.

La conception de l'espace urbain est entachée d'une faiblesse structurelle. Toute volonté de réforme en profondeur doit être multidimensionnelle touchant le système juridico-administratif, l'organisation du secteur privé, le financement des études et le rehaussement de la formation.

3.3. La question foncière au Maroc

De par sa nature, le foncier 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. Les dynamiques foncières et les formes de développement urbain interagissent mutuellement.

A cet égard, la planification comme la gestion portant, directement ou indirectement, sur la propriété foncière ne débouchent guère sur un assentiment global. Ça ne peut être l'expression d'un optimum socio-économique partagé par tous les acteurs.

Au-delà de la diversité des statuts fonciers, la multitude d'intervenants ou encore la rareté du foncier urbain, la problématique composite en matière du foncier se pose en termes de dysfonctionnements et de vicissitudes du marché foncier, de marchandage, de parcellisation excessive, de la déficience du dispositif juridico-administratif et de gouvernance.

En outre, l'opacité du marché foncier conjuguée au phénomène délétère de la spéculation foncière met le marché foncier sous tension, notamment en ce qui concerne le sol urbain et périurbain. Cette situation avive l'obsession incessante du foncier et de l'immobilier. Sous des effets psychosociologiques, la propriété foncière demeure un idéal social, suscitant un climat, de plus en plus, favorable à une psychose de la rareté.

46 - Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'administration de l'espace, BET AISSE et Ahmed El Hariri : Etude relative à l'évaluation des structures exerçant à titre privé, intervenant dans le domaine des études en urbanisme, rapport de la troisième phase, juin 2009, pp. 15-19.

La sous-traitance est une pratique courante dans ce secteur. Plus de la moitié des structures, soit 57% interviennent à titre de sous-traitants, mais ne bénéficient que de 19% des budgets totaux des études.

Dans ces conditions, le foncier constitue un gouffre d'argent réduisant les capacités de consommation des ménages et affectant le développement économique. De même, il continue à entraîner des charges accrues pour les finances publiques à défaut d'une prospective dans la gestion des sols urbains et périurbains.

Sans outils institutionnels, réglementaires, fiscaux, financiers et techniques, nul ne peut prétendre à une quelconque politique foncière sensée, laquelle passe par les vecteurs de la règle de droit, des normes et de la programmation spatiale. C'est un ensemble de moyens à mettre en œuvre pour maîtriser l'appropriation et l'usage du sol et assurer la régulation socio-spatiale. L'objectif sera de créer des effets sur la valeur du sol positivement ou négativement et stimuler une recomposition spatiale.

Le dispositif actuel ne manque pas d'éléments d'espoirs au vu des nouveaux textes tels que : le code des habous de 2010, la loi 14-07 sur l'immatriculation foncière, le code des droits réels de 2011, le nouveau contexte institutionnel, l'instance centrale de prévention de la corruption, le conseil de la concurrence, le conseil économique, social et environnemental, etc. Toutefois, l'accent doit être mis sur l'équité foncière comme règle décisive, sachant que l'affectation du sol est d'une grande sensibilité eu égard aux enjeux liés à la propriété foncière. La règle de la solidarité des propriétaires fonciers dans la réalisation de la voirie, des équipements et des espaces verts est capitale. Ni l'Etat providence, ni l'Etat gendarme n'est réclamé à cette échelle, c'est plutôt l'Etat légitime et régulateur qui est préconisé.

CHAPITRE 3 - Appréciations et perspectives

Ce chapitre se consacre aux appréciations critiques des processus de conception de l'espace, comme il explore des pistes de réflexion menant à des perspectives susceptibles de constituer une alternative à une situation de déficience voire de crise.

Les appréciations sont formulées sous forme de regards sur le canevas méthodologique et procédural d'établissement des documents d'urbanisme, notamment des PA, avant de se focaliser sur les assises de bases de la conception. L'objectif n'est pas de décrire un processus, mais plutôt de mettre en exergue la mécanisation des méthodes qui sous-tendent les logiques de planification, les principes d'aménagement, le formalisme procédural.

Comment penser et gérer un espace mouvant et vulnérable par des plans d'aménagement usuels ? Avec quelle pensée et quelle planification urbaine peut-on assurer une régulation socio-spatiale et amorcer le développement ? Les éléments de réponse oscillent entre temporalité courte et développement durable, urgence et prospective, innovation et esquisses banales, etc. Une série d'arbitrages sont à établir pour parvenir à des solutions convenables.

1. Appréciations sur les procédures d'établissement des documents d'urbanisme

En se référant aux cahiers des charges relatifs à l'établissement des documents d'urbanisme et aux termes de référence y afférents, il s'avère que la conception de ces documents suit un canevas méthodologique standard, allant du rapport diagnostic jusqu'au dessin du projet urbain ou du schéma d'aménagement. Ainsi, la planification urbaine se soumet à des enjeux de la décision.

L'objectif est d'apporter un éclairage sur un processus stéréotypé et de formuler des appréciations au travers des regards sur les phases d'étude, d'instruction et d'approbation.

Théoriquement, ce canevas procédural obéit à un raisonnement graduel associant investigation, concertation et conception. Cependant, des nœuds d'ordre méthodologique sont à défaire tout le long du processus.

Déjà en dehors de l'enceinte du gouverneur et de l'agence urbaine, la phase d'étude est entourée de confidentialité et de réserves. La dissimulation de l'information, le déguisement de la procédure et les réticences administratives révèlent un état d'esprit qu'il faut abolir en vue de rétablir de nouvelles relations entre les différents acteurs, y compris le citoyen.

A ajouter que les études sectorielles portant sur les aspects sociologiques, fonciers et environnementaux sont souvent diluées ou délaissées dans les rapports diagnostics. Plusieurs études ont démontré des insuffisances notoires en matière d'investigation et d'interprétation de l'espace.

Quant à la phase d'instruction, celle-ci est frappée d'un certain formalisme, la question de la présidence de cette commission par le gouverneur personnellement a entraîné des controverses entre le département ministériel chargé de l'urbanisme et le SGG⁴⁷.

A partir de cette phase, le projet d'aménagement est déverrouillé. La confidentialité est levée et les enjeux économiques et spatiaux prennent de l'ampleur. L'enquête publique dévoile le projet du PA au grand public stimulant sa "réaction" vis-à-vis du projet affiché. C'est un dispositif d'information et de consultation du public appelé à formuler ses observations dans un délai d'un mois. A l'expiration de ce délai, aucune requête ne sera admise⁴⁸.

Pour que ce processus de décision puisse répondre aux aspirations sociales, une série de conditions s'imposent. La consultation de la population ne serait crédible en l'absence d'un débat public préalable⁴⁹ à même d'éclairer le citoyen. Un tel débat permet de mettre en évidence le diagnostic territorial, de révéler l'ambition politique, d'objectiver les idées et de partager les enjeux d'aménagement.

De même, le dossier faisant l'objet de l'enquête publique ne doit pas se confiner au plan graphique et au projet de règlement d'aménagement. Il est nécessaire de vulgariser la note de présentation relatant les éléments justificatifs des options d'aménagement retenues.

Les requêtes formulées sont généralement des répliques contre les servitudes grevant les propriétés foncières privées. L'attachement des individus à leurs biens et à la gestion de leurs richesses explique cette attitude contre toute prescription urbanistique semblant attentatoire ou restrictive du droit absolu de la propriété. L'espace public n'arrive pas encore à s'ériger en idéal social. Un nouveau élan sociopolitique est nécessaire pour promouvoir chez le citoyen le sentiment d'appropriation de l'espace public et du projet d'aménagement y afférent.

47 - Une multitude de projets de PA ont été rejetés par le SGG qui considère que la tenue du CTL sous la présidence d'un représentant du Gouverneur, dans la plupart des cas le secrétaire général de la province, constitue un vice de forme frappant la procédure d'irrégularité substantielle selon l'interprétation de cette instance des articles 5 et 20 du décret d'application de la loi 12-90 relative à l'urbanisme.

48 - La circulaire n°4756 en date du 15 mars 2007 relative à la gestion des dossiers des projets de PA rappelle à l'application stricte de la loi en incitant les agences urbaines et les inspections régionales de l'habitat et de l'urbanisme à ne pas prendre en considération les requêtes des citoyens et les propositions des conseils communaux formulées hors délais réglementaires.

49 - Direction de l'urbanisme, Etude d'évaluation de la mise en œuvre des documents d'urbanisme de la région de Rabat-salé, Zemmour-Zaer, juillet 2008, p.76.

Dans la même optique, le champ d'intérêt du tissu associatif n'excède pas aux préoccupations thématiques ou sectorielles. L'invention de la ville, la recomposition spatiale, l'intégration urbaine, la cohésion sociale et bien d'autres questions relatives aux politiques de la ville sont généralement en dehors des perceptions de la société civile. Les vecteurs d'information, de consultation, de concertation voire de codécision sont à reconsidérer.

S'agissant de la phase d'approbation, il revient à l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme de trancher sur le sort des différentes requêtes, observations et propositions formulées à l'égard du Plan d'Aménagement, et ce en liaison avec l'Agence Urbaine et les collectivités concernées⁵⁰.

La locution "en liaison" demeure ambiguë. Est-ce qu'elle renvoie tout simplement à une séance de coordination dans laquelle l'autorité gouvernementale compétente détient le pouvoir de décision en dernier ressort ? Si la commune, l'Agence Urbaine et le Gouverneur qui prennent, habituellement, part aux travaux de la « commission » conviée à statuer sur les requêtes des citoyens et les doléances du conseil communal disposent des avis à émettre, quelle est la nature juridique de ces avis ? Assurément, les collectivités locales sont dénuées d'avis conforme⁵¹. Quant au Gouverneur, il n'est concerné que par une consultation facultative⁵².

La réprobation du processus d'élaboration du PA est largement partagée. Ce processus s'apparente à un mécanisme redondant. Les formalités prennent tellement de l'ampleur qu'elles expriment, en somme, une séquence d'actions stéréotypées, faisant, dans bien de cas, de la planification urbaine un processus plus formaliste qu'intellectuel.

2. Remaniements juridiques et institutionnels possibles

La planification urbaine s'enroule dans un dispositif juridique et institutionnel lourd. La pratique des métiers de la planification urbaine est problématique. Est-il judicieux de se lancer dans des actions de remaniement et de réorganisation de cette sphère d'influence ?

2.1. Remaniements d'ordre juridique

L'attention est portée sur une refonte profonde du dispositif en vigueur. Ainsi, il est proposé de :

- adopter une approche globale d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat et du foncier. Une loi sur l'aménagement du territoire s'impose 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.

50 - Telles sont les dispositions de l'article n°24 de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme et de l'article n°25 de son décret d'application. Normalement, il appartient à une commission dite « centrale » de statuer, en définitive, sur l'ensemble des remarques, requêtes et suggestions portant sur le contenu du projet de PA.

En outre le Gouverneur est, de coutume, représenté dans cette commission bien que la loi ne le désigne pas comme compétent en la matière. Seule la circulaire ministérielle n°005 donne au Gouverneur la possibilité d'adresser son avis sur les propositions émises par le conseil communal, le cas échéant, au département ministériel chargé de l'urbanisme.

51 - Dans ce cas, l'administration est obligée de consulter mais elle n'est pas obligée de suivre l'avis émis ; c'est-à-dire il s'agit d'une consultation obligatoire avec avis facultatif. Seule la consultation obligatoire avec avis conforme oblige l'administration de se conformer à l'avis émis

52 - La consultation facultative est une expression qui signifie que l'administration n'est pas obligée de consulter et qu'elle n'est pas obligée non plus de suivre l'avis émis. L'administration commettrait une erreur de droit, si elle se croit liée par cet avis.

- opter pour une réforme globale pour rectifier les défaillances constatées dans un cadre intégré. Le projet de code de l'urbanisme est à reprendre avec célérité et dépasser le blocage persistant. Ainsi, il y a lieu de :
 - prévoir des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme transparentes et collégiales. Informer le public, le consulter, l'impliquer vivement dans la concertation voire l'ériger en codécideur constituent le canevas idoine à suivre ;
 - renforcer la décentralisation et la déconcentration administratives. Il est plus que jamais opportun de repenser les prérogatives des établissements techniques, en l'occurrence les agences urbaines ;
 - stipuler la responsabilisation de tous les intervenants dans la planification urbaine quant à tout échec éventuel en mettant fin à la dilution du processus décisionnel ;
 - introduire des concepts adaptés au contexte socioculturel et spatial local en vue de dissiper le flou conceptuel et d'amorcer sérieusement une méthode tant intelligible qu'inventive ;
 - imposer lucidement toutes les servitudes dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques. Il est essentiel d'engager un travail subtil par secteur pour ne pas reconduire des seuils minimalistes. Il suffit de comparer les servitudes relatives aux lignes électriques avec les recommandations des instances européennes⁵³ pour se rendre compte de l'insuffisance réglementaire ;
 - mettre en évidence les outils de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.
- établir une charte nationale d'urbanisme et d'architecture pour ne pas perdre de vue nos systèmes de valeurs, nos spécificités culturelles et notre legs architectural. La charte ne manquerait pas de confirmer les principes d'intégration urbaine et de cohésion sociale. Elle tracerait les orientations capitales en matière de planification des espaces publics.
- repenser le décret n° 2-12-349 du 8 jourmada 1er 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics. Au vu de leurs spécificités, les études de conception de l'espace requièrent une réglementation à part pour permettre à l'administration de mieux apprécier les soumissions et de maîtriser la procédure d'instruction et d'approbation des documents requis. Le système actuel d'évaluation des offres techniques et financières ne permet guère d'optimiser la décision.

Il va sans dire qu'il importe de réunir les outils nécessaires à une pratique innovante de la planification urbaine plutôt que d'accomplir des formalités juridiques. C'est plus une approche méthodologique pour pouvoir réaliser collectivement des plans dans un cadre de référence clairvoyant et ouvert qu'un rattrapage visant à pallier les dysfonctionnement réglementaires. L'approche ainsi préconisée englobe également des remaniements d'ordre institutionnel.

2.2. Remaniements d'ordre institutionnel

La réorganisation des rôles d'acteurs publics s'avère nécessaire pour renforcer la décentralisation et la déconcentration. D'ailleurs, l'institution du Wali et du Gouverneur, l'Agence Urbaine et l'université ont besoin d'analyses profondes afin de pouvoir définir les remaniements

53 - Nous faisons allusion à la recommandation du conseil de l'union européenne n°1999/519/CE du 12 juillet 1999 et à celle du parlement européen de 1998 et à la résolution n°A3-0238/94.

nécessaires à la performance escomptée. Cette réflexion tient à mettre en exergue quelques réajustements essentiels à entreprendre pour pallier les aspects de tiraillement et de déficience qui entachent l'organisation administrative établie.

■ Au niveau de l'institution du Wali et du Gouverneur

L'action publique dans le domaine de l'urbanisme est collective et implique la responsabilité de son auteur. Par ailleurs, l'institution du Wali et du Gouverneur doit être dépositaire d'un véritable pouvoir de développement territorial. Il y a lieu de lui confier le rôle d'arbitre en cas de divergence d'avis entre l'Agence Urbaine et le conseil communal quant à la traduction du projet de développement dans un document d'urbanisme. Cette autorité est appelée à garantir non seulement la régularité des procédures mais également la réalisation des objectifs et des résultats.

Du fait que le Gouverneur se situe au centre du système décisionnel dans les processus d'établissement des plans, il faut qu'il soit comptable à la fois de la célérité et de la qualité de la planification.

Au-delà des procédures, l'intérêt doit porter sur les contrats de territoire, d'agglomération, de ville comme moyen d'appréciation de l'intervention publique. Il revient au Gouverneur de veiller à la cohérence du périmètre de développement économique et socio-spatial, abstraction faite du découpage administratif des communes. Cela se vérifie aux niveaux des articulations et des hiérarchies à assurer entre les documents de l'aménagement du territoire et ceux de l'urbanisme.

■ Au niveau de l'Agence Urbaine

Force est de constater que l'Agence Urbaine s'implique beaucoup plus dans la gestion quotidienne des demandes de construire et de lotir que dans la conception et le développement. Il serait grand temps alors de renverser ses priorités pour en faire une véritable structure d'études et de recherches.

Cet établissement doit constituer un espace de réflexion, de conseil et de concertation auprès des collectivités locales, ce qui nécessite de se disposer d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes aptes à piloter des études prospectives et à appuyer ses partenaires dans la définition et la promotion des projets de développement.

Il en est question de convertir cette institution en un vecteur du savoir et du développement au lieu de continuer à faire contrepoids au pouvoir des conseils communaux quant à la délivrance des autorisations à travers l'avis conforme.

■ Au niveau de l'université

L'amélioration de l'expertise dans l'administration publique comme dans le secteur privé passe forcément par la formation qui constitue un enjeu primordial. L'université, en tant qu'espace d'acquisition des savoirs et de méthodes de conception, est appelée à dispenser des programmes d'étude aussi bien diversifiés qu'opérants.

Sur le plan quantitatif, les formations restent en deçà des besoins. En effet, les agences urbaines réclament davantage d'hommes de l'art et d'hommes d'étude pourvus de formations de qualité. Une réforme en profondeur est à engager pour construire un espace universitaire

de recherche et d'épanouissement intellectuel extraverti, riche et vivant. Il faudrait à notre sens instituer une commission nationale de l'enseignement supérieur de l'urbanisme et de l'aménagement regroupant des représentants de l'administration (l'enseignement supérieur, aménagement du territoire et urbanisme), des enseignants chercheurs (universités, INAU, ENA, écoles d'ingénieurs), des professionnels (ordres professionnels, associations des urbanistes). Cette structure de réflexion sera une force de propositions utile à tout réajustement éventuel. Les principales motivations de cette suggestion se réfèrent à la nécessité de :

- mettre en place une instance de concertation et de dialogue pour arrêter une vision partagée entre les décideurs, les universités, et les professionnels ;
- fournir des pistes d'acquisition et de spécialisation ;
- faire interagir pensée et action, théorie et pratique, méthodologie et empirisme ;
- ancrer une culture d'interdisciplinarité.

Il s'agit de rapprocher l'univers de l'université du monde des professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement en vue de s'entendre sur les objectifs et intérêts communs. C'est un champ pertinent qui doit trouver ses repères en regard tant des défis que des enjeux qui deviennent de plus en plus.

Le moment est, ainsi, opportun pour reconnaître officiellement le diplôme universitaire d'urbaniste à forte identité et organiser ce métier via la lisibilité des formations. Le moment est également propice pour multiplier l'offre universitaire de troisième cycle professionnalisant en aménagement et en urbanisme en y facilitant l'accès pour les titulaires de diplômes connexes (architectes, ingénieurs, géographes, économistes, juristes, etc.).

3. De la restructuration d'un métier désorganisé à la profession d'urbaniste

Faut-il organiser le métier de l'urbaniste à travers un système d'agrément rationnel, juste et mesuré, susceptible de favoriser le professionnalisme.

La diversité des origines disciplinaires est une richesse indispensable au traitement de la complexité des questions urbaines. Mais quel que soit son champ professionnel de base : architecture, environnement, sciences humaines (géographie, économie, droit, etc.), sciences de l'ingénieur (réseaux, transport, topographie, etc.), le postulant au statut d'urbaniste doit suivre un troisième cycle sanctionné par un diplôme universitaire donnant droit à l'exercice professionnel de la planification urbaine.

C'est dans ces conditions, il sera possible de qualifier les professionnels d'architecte-urbaniste, de géographe-urbaniste, d'ingénieur-urbaniste, d'économiste-urbaniste, de juriste-urbaniste, de sociologue-urbaniste, etc. Ainsi, il sera légitime de songer à la mise en place d'un ordre qui structure la profession d'urbaniste.

L'emboîtement des échelles territoriales, les bassins de vie, les impératifs de la mondialisation, les risques urbains, les exigences du développement durable et bien d'autres défis et enjeux nécessitent une recomposition du monde professionnel vers la mise en valeur de la profession d'urbaniste qui appelle une spécialisation accrue en urbanisme et en aménagement. Le déficit de professionnels compétents en la matière serait comblé par les formations académiques.

La réforme requise, correspondant à une politique d'enseignement supérieur et de formation professionnelle, est de nature à produire implicitement des effets dans le domaine de la planification urbaine. Plusieurs facteurs s'insèrent alors dans le contexte des politiques publiques, en faveur desquelles il est nécessaire d'instituer de nouvelles approches.

Au terme de cette partie, il s'avère que la réglementation relative à la planification urbaine reconduit les mêmes principes coloniaux. C'est une résultante d'un urbanisme coercitif et strictement réglementaire. Les pouvoirs publics ont essayé de rehausser la législation nationale en matière d'urbanisme, mais en vain. Une série de projets de lois demeurent synonymes de l'indécision de l'Etat face à la déficience juridique et le tiraillement institutionnel. L'ambition d'élaborer un code de l'urbanisme se trouve à nouveau face à une faillite législative. Le projet de loi en question est actuellement émiétté en projets thématiques épars et minuscules.

Par ailleurs, la partie faible dans le processus de concertation et de décision en urbanisme est, actuellement, le citoyen. Des canaux de communication et de coordination sont ouverts limitativement aux acteurs publics.

Il est impératif d'amorcer un renouveau de la conception de l'espace urbain via un remaniement tant juridiques qu'institutionnel en vue de faire une large restructuration allant d'un redéploiement des rôles d'acteurs jusqu'à l'organisation de la profession d'urbaniste.

PARTIE IV :

Benchmark et enseignements

Le benchmark est un outil de recherche et d'analyse comparative des méthodes d'approche adoptées dans d'autres pays en matière de planification et de gestion de l'espace. Il constitue sans doute une source d'inspiration aidant à repenser les fondements, les logiques, les instruments, les modalités voire le système de régulation urbaine à l'échelle nationale. C'est un travail préliminaire pour pouvoir déceler la portée et les limites de la réglementation régissant l'urbanisme au Maroc.

Cette réflexion s'attache à tirer profit du benchmark et du droit comparé auprès de six pays, à savoir **la France, le Canada, l'Allemagne, l'Espagne, l'Angleterre et la Tunisie** sans pour autant chercher à transplanter des méthodes de gestion et de planification étrangères.

Ces cas incarnent des écoles d'**urbanisme diverses** ayant évolué dans des environnements socio-politiques différents. Ils sont, ainsi, révélateurs de méthodes de conception et de gestion des villes multiples. En outre, certains pays ont choisi au fil des années des démarches et des modes de régulation urbaine adaptés à leurs contextes politiques, économiques et socio-culturels, **en passant par les mêmes difficultés que les nôtres**.

A l'exception de l'expérience tunisienne qui ressemble globalement à celle du Maroc, la France, le Canada, l'Allemagne, l'Espagne et l'Angleterre ont développé des capacités à ménager les conflits d'intérêts à travers des modalités de coordination, de concertation et d'arbitrage pour parvenir à des solutions mesurées. Il serait alors pertinent de méditer leurs manières d'arbitrer entre le court terme et le long terme, entre les impératifs du développement économique et les exigences socio-environnementales.

A ce niveau, il convient de s'arrêter sur les possibilités d'adaptations mineures et d'usages conditionnels dans les expériences étrangères avant de mettre en évidence les formes de souplesse dans les canevas d'articulation, d'élaboration, de révision et de mise en œuvre des documents d'urbanisme y afférents.

CHAPITRE 1 - Les adaptations mineures et les usages conditionnels en France et au Canada

Le rejet du principe de la dérogation absolue en France et au Canada a donné lieu au concept d'adaptation mineure qui traduit une démarche facilitatrice et d'accommodation. La notion d'usages conditionnels est un autre outil correctif des imperfections des documents d'urbanisme. C'est une échappatoire appliquée suivant un cadrage clairement défini, sachant que **la gestion urbaine s'enroule dans un dispositif juridique, institutionnel et juridictionnel précis**. Les mesures d'assouplissement ne manquent pas, mais elles sont suffisamment verrouillées.

1. Le rejet du principe de la dérogation absolue en France et au Canada

1.1. L'abandon de la dérogation absolue en France depuis les années soixante-dix

Le dispositif juridique français a renoncé à la pratique de la dérogation jugée illégale, tout en gardant des possibilités strictes de flexibilité. A cet égard, il y a lieu de noter que la pratique administrative de la dérogation en matière d'urbanisme était tolérée, mais dès le début des années 1970, l'opinion publique dénonçait l'inobservation des règles de droit dans le cadre des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC). La réprobation de cette pratique était tellement large et sévère qu'elle accusait l'Etat de courtisan vis-à-vis des intérêts du pouvoir économique ! sous prétexte d'encourager les investissements au détriment de l'intérêt général.

La réaction des pouvoirs publics s'est traduite par la circulaire n°72-52 du 17 mars 1972 qui s'est prononcée contre les manquements à la règle juridique aboutissant à des écarts anormaux avec le droit applicable et contre le détournement de la procédure qui se voulait une forme d'assouplissement. Parallèlement, le cap est changé vers l'adoption des adaptations mineures consistant à adapter les règles d'utilisation du sol définies par le règlement d'urbanisme à une parcelle donnée.

Le contexte français est marqué, alors, par l'existence d'un code, en l'occurrence la loi du 30 juin 1972, qui compile les textes législatifs et réglementaires en matière d'urbanisme y compris le Règlement National d'Urbanisme (RNU) définissant les règles fondamentales applicables à l'ensemble du territoire français. En plus, toutes les communes sont couvertes par des documents d'urbanisme, à savoir notamment les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), équivalents des PA à l'échelle nationale.

Le législateur a levé, en 1976, toute ambiguïté en la matière en édictant une loi, qui distingue les « dérogations » des « adaptations mineures ». Il a défini à cet égard les conditions d'octroi plus strictes. Ce faisant, le rejet du principe de la dérogation demeure manifeste dans la législation française. En effet, des mesures réglementaires de régulation ont été prises contre la "déplanification" urbaine, de manière à ne pas sacrifier la réflexion intégrée à la circonstance et le durable à l'éphémère. A ce propos, le code de l'urbanisme stipule qu'ils ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation⁵⁴ :

- les règles et les servitudes définies par les documents d'urbanisme ;
- les prescriptions contenues dans les documents spécifiques comme les Zones d'Equipements Prioritaires, les Plans d'Aménagement de Zone et les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur.

Par ailleurs, la dérogation n'est possible⁵⁵ que pour les cahiers des charges de lotissement et les règles générales de construction, sous une série de conditions, notamment les documents précités et les dispositions réglementaires régissant l'urbanisme.

54 - Voir respectivement les articles L 123-1 alinéa 5, R 143-17, 311-10.3 et R 313-19.5 du code de l'urbanisme.

55 - Voir l'article R 421-15 du code de l'Urbanisme

1.2. Irrecevabilité des demandes de dérogation majeures au Canada

S'agissant du contexte canadien, il importe de préciser que le système de planification urbaine, dans ce pays, est composé principalement du plan d'urbanisme qui traduit la politique de développement urbain en couvrant l'ensemble du territoire municipal, du plan de zonage et du règlement de zonage devant faire l'objet d'une enquête publique. C'est ainsi que ces deux derniers documents constituent des appuis indispensables au plan d'urbanisme.

En outre, l'opposabilité du plan d'urbanisme aux tiers reste tributaire des règlements connexes, à savoir : les règlements d'utilisation des sols, dont le règlement de zonage qui instaure les servitudes et les règles de constructibilité des terrains, le règlement de construction et de lotissement ainsi que le règlement relatif à l'octroi de dérogations mineures et des usages conditionnels.

Le droit de l'urbanisme canadien distingue deux types de dérogations :

- Les dérogations majeures portant sur des demande substantielles de changement d'affectation ou de modification des règles d'utilisation du sol ou de constructibilité ; **dans ce cas, la modification du règlement de zonage est obligatoire.**
- Les dérogations mineures relatives à des demandes de réajustements partiels et limités. La loi sur l'aménagement et l'urbanisme en dresse des critères de recevabilité.

Les demandes de changement d'affectation du sol et des règles applicables à la construction sont irrecevables. Seule la refonte du règlement de zonage peut apporter une modification considérable à cet égard. Même, les avantages financiers au profit de la commune ne peuvent motiver la réalisation d'une opération, au vu de du principe de l'impartialité de l'Etat appelé à décréter et à respecter des règles de droit sociales, impersonnelles et générales.

Dans tous les cas, **il revient au juge de contrôler l'utilisation et de limiter le pouvoir de l'administration.** Ainsi, toute demande de dérogation doit être justifiée par le caractère d'«intérêt général». Le document d'urbanisme exprime et symbolise l'intérêt général, auquel la dérogation ne peut porter préjudice.

2. Le concept d'«adaptation mineure» en France et au Canada

La notion d'adaptation mineure en France et au Canada se veut une sorte d'arrangement ou d'accommodation urbanistique nécessaire apportant une réponse technique à des situations concrètes nuisant à la constructibilité d'un terrain.

2.1. Les contours des adaptations mineures en France

Au sens du code de l'urbanisme, une adaptation mineure est une mesure jugée «nécessaire par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes»⁵⁶. A souligner dans ce sens que la doctrine comme la jurisprudence donnent des interprétations étroites de la notion d'adaptation mineure, à savoir :

- La conformité aux motifs justificatifs qui sont limitativement énumérés dans l'alinéa 5 de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme.
- L'adaptation doit être réellement miniature, portant sur un aménagement à la fois limité et justifié.

⁵⁶ - Voir l'article L. 123-1 alinéa 5 du code de l'Urbanisme

- L'écart entre le projet et la règle doit être de moindre importance.
- Le refus des adaptations qui seraient simplement utiles ou souhaitables. Toute adaptation mineure ne peut être légale que si elle est indispensable à la réalisation du projet.
- Le rejet de toute inobservation des règles définies par les documents d'urbanisme quoique le dépassement soit très limité. Par exemple, la construction d'un bâtiment dépassant d'un mètre la hauteur réglementaire n'est pas possible.

C'est une logique d'accommodation, mais la souplesse adoptée est perçue comme principe facilitateur et nullement comme source de dérapage. La flexibilité permet d'intégrer un bâtiment dans le tissu urbain existant qui n'est pas conforme aux règles édictées par le règlement applicable à la zone, le permis de construire ne peut être accordé que pour des travaux qui ont pour objet d'améliorer la conformité du bâti avec lesdites règles ou qui sont sans effet à son égard.

Par ailleurs, l'autorisation d'une adaptation mineure relève des prérogatives du maire dans les zones couvertes par un PLU ; à défaut d'un tel document d'urbanisme c'est le préfet ou le ministre qui est compétent.

Quoiqu'il en soit, **l'adaptation mineure fait l'objet d'un encadrement juridique minutieux et se soumet au contrôle juridictionnel** qui est de nature à restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'administration et à remédier aux difficultés rencontrées dans la pratique.

2.2. Le règlement des dérogations mineures au Canada

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme définit les critères de recevabilité des dérogations mineures relatives à des demandes de réajustements partiels et limités, à savoir :

- La demande de modification ne doit pas nécessiter la refonte du plan d'urbanisme ;
- La nature de la dérogation ne doit pas remettre en cause les objectifs du plan d'urbanisme ;
- Une demande de dérogation mineure, selon l'article 145.1, ne s'applique pas aux dispositions relatives à l'usage et à la densité d'occupation des sols, stipulées dans les règlements de zonage et de lotissement ;
- Le pétitionnaire est appelé à démontrer le préjudice subi par la réglementation en vigueur.

La dérogation mineure est une procédure d'exception en vertu de laquelle le conseil municipal peut autoriser la réalisation d'un projet ou la régularisation de travaux qui ne sont pas strictement conformes aux dispositions du règlement de zonage ou de lotissement. Cette procédure permet d'apporter une solution pratique à des cas précis, non prévus initialement par les règlements d'urbanisme. Ainsi, le conseil municipal détient la latitude de gérer la dérogation mineure, sous deux conditions préalables à satisfaire :

- La municipalité doit avoir constitué un Comité Consultatif d'Urbanisme qui fournit un avis sur chaque demande de dérogation mineure et émet des recommandations motivées pour éclairer la décision du conseil municipal.
- La municipalité doit posséder un règlement sur les dérogations mineures devant tracer la procédure à suivre à cet effet ; lequel est soumis à la consultation publique.

Les actions planificatrices ne seraient dignes de cohérence que lorsqu'elles s'inscrivent dans une démarche de planification et de gestion flexible ; laquelle ne réfute pas la rigueur

nécessaire pour mettre en valeur l'utilité publique. La procédure de dérogation mineure délimite les contours de la souplesse permettant au conseil municipal de corriger les petites imperfections des documents d'urbanisme et d'éviter le rejet des demandes de construire pour des considérations légères.

C'est un système facilitateur, flexible et clairvoyant, dans lequel il est possible de faire converger les finalités des règlements et les besoins opérationnels. Ainsi, il est possible de réajuster l'implantation d'un bâtiment ou de réduire le minimum parcellaire des lots dans un projet de lotissement tout en respectant les dispositions relatives à l'affectation du sol et à la densité urbanistique.

Il reste à mettre en exergue l'instruction concertée des demandes de dérogation mineures à travers le Comité Consultatif d'Urbanisme composé d'élus et de citoyens désignés par le conseil municipal afin de donner un avis consultatif sur toutes les questions ayant trait à l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

3. Le concept d'usages conditionnels au Canada

Pour faire face à la lourdeur et aux insuffisances éventuelles du règlement de zonage, le législateur canadien prévoit une autre mesure introduisant les notions d'«usage conditionnel».

En effet, l'écart entre l'affectation du sol prévue par un plan de zonage et l'usage requis à l'occasion d'un projet de construction est fort probable, sans pour autant, avoir systématiquement le risque d'altérer les dispositions d'aménagement et d'urbanisme.

C'est pourquoi, le conseil municipal peut adopter un règlement des usages conditionnels qui donne la possibilité de changer sensiblement l'affectation régie par le règlement de zonage. Le terme «conditionnel» renvoie à une panoplie de conditions et à une procédure intégrative, inclusive et protectrice. D'ailleurs, la population est érigée au rang de pouvoir social, constituant un paramètre déterminant dans l'équation des enjeux. Les citoyens sont consultés et conviés à accepter le nouveau règlement qui ne doit ni remettre en cause les dispositions réglementaires ni nuire à la vocation et à l'environnement du site d'implantation.

Cette procédure de modification partielle de l'usage d'une zone permet d'intégrer une certaine souplesse dans la gestion des documents d'urbanisme, de manière à les adapter à une situation ou à un besoin non prévus auparavant.

Dans ces conditions, la régulation urbaine au Canada s'insère dans une triple logique de maîtrise, de souplesse et de transparence étayée sur la concertation et l'ouverture vis-à-vis de la population.

CHAPITRE 2 – Les formes de souplesse en matière de planification urbaine dans l'Espagne, l'Allemagne et l'Angleterre

Autant le besoin d'un urbanisme facilitateur et flexible, autant l'accent est mis sur l'articulation entre les échelles de conception à même d'assurer la cohérence de la planification urbaine et l'optimisation des choix et de prise de décisions.

Tant que cette articulation est subtile, elle pourra former une assise de concordance des principes recteurs et des choix locaux traduisant la répartition des compétences entre l'Etat et

les autorités locales. Les canevas d'élaboration, de révision et de mise en œuvre des documents d'urbanisme sont également révélateurs des degrés de la souplesse et de l'ingéniosité des méthodes de planification et de gestion de l'espace.

1. Articulation entre les échelles de planification comme introduction à la souplesse en matière d'urbanisme

Les documents de planification urbaine en Espagne sont essentiellement les Plans Généraux d'Aménagement Urbains (PGAU) et les plans d'urbanisme communaux ainsi que les normes subsidiaires de planification et les ordonnances d'édification pour les petites municipalités. Le PGAU indique les destinations des sols classés selon trois catégories : les sols urbains, les sols urbanisables et les sols non urbanisables. En conséquence, les plans de détail sont conçus pour les périmètres urbains, les plans sectoriels pour les sols urbanisables par les plans généraux pour les zones non urbanisables.

En Allemagne, le Plan de Zone (PZ), dont le champ d'application est inter et intra-communale est pris sur l'initiative de la commune ou le syndicat de communes. Son objet est de concrétiser les orientations majeures de l'aménagement du territoire. En plus, le Plan d'Urbanisme (PU) constitue un outil de planification réglementaire définissant l'utilisation du sol, les servitudes, les emplacements des équipements, etc.

Quant à l'Angleterre, les documents de planification urbaine sont composés principalement par les Documents de Développement Local (DDL) sous le cadrage territorial de la Stratégie Spatiale Régionale (RSS).

Le DDL dont le champ d'application est un ou plusieurs districts est pris sur l'initiative des Autorités Locales de Planification (ALP). Il a pour objet de tracer une politique générale de développement urbain, les plans d'actions par zone, les prévisions de conception, les objectifs environnementaux, sociaux et économiques nécessaires au développement de l'aire d'étude.

Ainsi, le dispositif juridique général est caractérisé par une grande souplesse, laquelle laisse une large place aux politiques locales d'urbanisme et aux opportunités offertes par les projets de développement. Le droit d'urbanisme en Angleterre accorde formellement aux décideurs des pouvoirs discrétionnaires renforçant le caractère indicatif des plans d'urbanisme. Cependant, et malgré cette souplesse, **chaque acte de planification ou d'autorisation d'un projet urbain doit obéir au moins aux 12 principes fondamentaux du développement durable prévu par la loi.**

En effet, à l'échelle des territoires, et au cœur du dispositif juridique. Le principe de présomption est en faveur du développement durable qui transcende les actes de planification (planning-making) et d'autorisation (decision-taking).

L'acte de planification se traduit par une recherche permanente de l'autorité urbaine locale (ou LPA) d'opportunités susceptibles de satisfaire les besoins en termes de développement socioéconomique de la collectivité. Quant à l'acte de décision/autorisation, il concerne notamment l'action d'approuver les demandes conformes aux plans d'urbanisme et d'accorder le permis nécessaire à la réalisation du projet urbain, en cas d'absence de documents d'urbanisme ou de politique de développement, à moins que des risques d'impacts négatifs auraient été identifiés.

Documents de planification urbaine et règles de subordination en Espagne, Allemagne et Angleterre

Pays	Documents	Champ d'application	Règles de subordination
Espagne	Plan Général d'Aménagement Urbain PGAU	Sans distinction entre les espaces urbains et ruraux	Compatibilité / Plan National d'Urbanisme
Allemagne	Plan d'Aménagement Général PAG		Conformité des PZ et PU / PAG
	Plan de Zone PZ		
	Plan d'Urbanisme PU		
Angleterre	Document de Développement Local DDL	Conformité / stratégie nationale et régionale	

Source : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 2014

Si les principes généraux sont du ressort de l'Etat, les options d'aménagement sont, naturellement, une affaire locale. La règle de droit incarne, dans ces cas, des méthodes pondérées régissant l'articulation entre les différents documents et études selon une logique de compatibilité et de cohérence loin de la contrainte de conformité entre les schémas et plans à échelles territoriales multiples.

Tout en observant la flexibilité chère à la démarche prospective, l'enjeu du développement urbain est réfléchi comme vision stratégique au niveau de la politique publique d'aménagement du territoire. Attendu que les orientations ainsi retenues trouvent habilement leurs traductions, développements et modulations dans les documents d'urbanisme.

2. Canevas d'élaboration, de révision et de mise en œuvre des documents d'urbanisme

En Espagne, en Allemagne comme en Angleterre, l'élaboration des documents d'urbanisme est fondamentalement une affaire locale. La révision desdits documents suit des procédures intelligibles et simplifiées.

En Espagne, la modification d'un plan d'urbanisme est tolérée lorsque les réajustements requis ne sont pas de nature à altérer le contenu fondamental des plans généraux. Quant à la mise en œuvre de ces documents, elle est envisagée sur la base d'initiatives publiques (expropriation et actions de coopération) et sur la base d'initiatives privées (système de compensation et système de mise en concurrence), selon une logique de répartition des coûts et plus-values entre les propriétaires fonciers et immobiliers concernés. A cet égard, 10% de la plus-value d'un sol urbanisable est versée à la collectivité, le reste fait l'objet d'une péréquation entre propriétaires.

En Allemagne, le Plan de Zone (PZ) est élaboré par la commune en coordination avec les communes avoisinantes. La consultation des acteurs tant publics que privés est prévue avec un effort d'adaptation du projet aux objectifs des études de l'aménagement du territoire. De même, le Plan d'Urbanisme (PU) est établi suite à une concertation avec les administrations et

les collectivités riveraines sans omettre la participation du public et la réalisation d'une étude préalable d'impact sur l'environnement.

L'approbation des PZ et PU est prononcée par la commune concernée sous réserve d'un contrôle de conformité à la loi par l'autorité de tutelle. La mise en œuvre de ces plans est une responsabilité de l'Etat à l'appui des programmes des investissements et d'exécution.

Dans son essence, le cas de l'Angleterre ne diffère pas beaucoup des cas de l'Espagne et de l'Allemagne. L'élaboration du DDL est effectuée par l'ALP. Ce document est soumis à la concertation publique et au Secrétaire d'Etat pour avis, comme il est examiné via une procédure intégrant des débats publics et la rédaction d'un rapport des recommandations. Ce schéma d'organisation et de développement de l'espace local doit être conforme à la Stratégie Spatiale Régional (SSR), sous le contrôle de l'Entité de Planification Régionale. Le DDL, composé de plans graphiques, d'une stratégie urbaine, d'un plan de développement et du rapport des concertations, est approuvé, en définitive, par le secrétaire d'Etat.

En sus, la réglementation anglaise prévoit des modalités de gestion des actes dérogatoires aux plans d'urbanisme. Il existe en effet deux classes de «dérogation» au sens amendement et dont la détermination de la nature est laissée à l'appréciation des autorités urbaines locales :

- les adaptations mineures compatibles des conditions initiales : dites amendements non matériels. Dans ce cas, la demande d'amendement ne doit pas avoir un caractère matériel et doit rester conforme aux dispositions initiales et, le cas échéant, à toute éventuelle modification préalablement accordée ;
- les modifications non conformes aux conditions initiales : dites amendements matériels mineurs. Dans ce cas, l'examen de la demande porte essentiellement sur les éléments matériels, les dispositions relatives aux politiques et plans nationaux de développement ainsi que le plan ou le permis initialement accordé. En cas d'acceptation de l'amendement, l'étude d'impact environnemental est nécessaire.

Instruction, approbation et révision des documents d'urbanisme en Espagne, Allemagne et Angleterre

Pays	Plan	Instruction	Approbation	Révision	Effets et horizon
Espagne	PGAU	Instruction locale	Par la municipalité	Formule simplifiée	Opposable aux tiers
Allemagne	PAG	Concertations réglementaires Participation du public	Par arrêté	Révision intégrale	Opposable à l'administration
	PZ	Concertations réglementaires	Par la municipalité	Révision partielle possible.	Non opposable aux tiers/15 ans
	PU	Concertations réglementaires Participation du public	Par la municipalité		Opposable aux tiers

Pays	Plan	Instruction	Approbation	Révision	Effets et horizon
Angleterre	DDL	Concertations publiques	Par le Secrétariat d'Etat	Instruction rapide en 6 mois	Non opposable/ Délai déterminé par l'Autorité Locale de Planification ALP

Source : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 2014

Il s'avère que l'Espagne, l'Allemagne et l'Angleterre adoptent des démarches simples et itératives qui permettent de remettre continuellement en cause les documents d'urbanisme. La décision n'est jamais définitive, du fait que nul ne peut prétendre à la rationalité absolue dans ce domaine où la réflexion s'engage dans un champ multidisciplinaire, multi-acteurs, multidimensionnel et multi-échelles. La conception se heurte donc à une panoplie de difficultés théoriques, épistémologiques, juridiques et opérationnelles ; elle est soumise à des évaluations prospectives en vue d'apporter les corrections et les redressements nécessaires.

La flexibilité mène à ne pas imposer de schéma figé ; elle s'apparente à un principe fondamental de la conception urbaine, mais cela est tellement verrouillé qu'il ne débouche pas sur un dérapage décisionnel. L'engagement collectif porte sur des choix partagés, évaluables et corrigibles durant la temporalité du document d'urbanisme.

CHAPITRE 3 – Similitudes et différences entre la Tunisie et le Maroc en matière de gestion des dérogations

Les pratiques de la dérogation en Tunisie et au Maroc présentent plusieurs ressemblances et évoluent dans des conditions semblables. Par ailleurs la législation nationale accuse un retard considérable quant à l'élaboration d'un code de l'urbanisme, mais elle se distingue par la nouvelle politique d'aménagement de grands projets urbains bénéficiant de certains aspects de planification et de gestion urbaine.

1. La pratique de la dérogation en Tunisie : traits de similarité avec le contexte national

L'administration en Tunisie est souvent amenée à accorder des dérogations qui sortent du cadre légal et à délivrer des autorisations exceptionnelles en matière d'urbanisme. Toutefois, il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire et d'une pratique coutumière sans cadrage juridique.

Pour mieux révéler la gestion urbaine en Tunisie, notamment la question des dérogations, il y a lieu de souligner que ce pays s'est doté d'un arsenal juridique couronné par la loi n°94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme. Les outils majeurs de planification et de gestion de l'espace urbain sont les plans directeurs d'urbanisme, les plans d'aménagement urbain, les plans d'aménagement de détail et les règlements généraux d'urbanisme et de construction.

Contrairement à l'article 19 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme au Maroc, l'article 12 du code tunisien, qui définit l'objet du plan d'aménagement urbain, n'ouvre aucune voie quant à la possibilité de modifier l'affectation des zones, les règles d'utilisation du sol et les règles applicables à la construction. Toutes les modifications ou révisions des documents d'urbanisme, y compris le dossier du plan d'aménagement de détail interviennent suivant les mêmes procédures prévues pour leurs approbations.

Par-delà les restrictions juridiques, l'administration accorde, à l'accoutumé, des autorisations aux projets jugés d'investissement ayant un effet d'entraînement économique, social et spatial, sans se conformer aux lois et règlements en vigueur. L'institution du Gouverneur et l'administration centrale sont dépositaires de rôles déterminants en matière d'octroi de dérogations, malgré la décentralisation territoriale engagée.

La gestion urbaine d'adaptation est menée localement par des commissions dites techniques qui statuent sur les demandes d'autorisations. Des modifications particulières permettant la mise en œuvre des objectifs escomptés par le plan d'aménagement urbain peuvent être apportées à certaines dispositions de ce dernier à l'occasion de l'examen des dossiers de demandes de construction, de création d'un lotissement ou d'un projet immobilier intégré.

L'Etat adopte des mesures dérogatoires aux règles de l'urbanisme comme actes d'assouplissement, d'adaptation et de pragmatisme, sans d'ailleurs le déclarer expressément. Toutefois certaines composantes de l'espace sont observées, comme c'est le cas des espaces verts.

L'article n°11 du code précité stipule que le ministre chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire peut sur la base de l'étude d'impact, proposer toute action ou modification du projet d'aménagement, d'équipement et d'implantation d'ouvrages, en vue d'éviter ou limiter les atteintes au milieu naturel, aux équilibres généraux de l'environnement, et à l'organisation de l'utilisation de l'espace. De même, le gouverneur ou le président de la municipalité ou le Ministre chargé de l'Urbanisme peuvent apporter toutes les modifications utiles et exiger la réservation des espaces verts, des places publiques et des emplacements destinés aux équipements collectifs selon les règlements et les règles d'urbanisme en vigueur⁵⁷.

Cependant, la modification partielle ou totale d'un lotissement approuvé, peut être autorisée sur demande du lotisseur et préalablement à la vente ou à la location des lots qui en sont issus, à condition que la modification proposée soit compatible avec le plan d'aménagement et ne contredise pas les règles sanitaires générales⁵⁸.

Parmi les dispositions réglementaires qui s'apparentent à des mesures d'assouplissement, il convient d'évoquer l'article 74 du code qui annonce que le permis d'occuper⁵⁹ peut être accordé au propriétaire ayant édifié une construction sans observer les prescriptions du permis de construire déjà accordé, mais en respectant les règlements d'urbanisme en vigueur⁶⁰.

57 - Voir l'article n°60 de la loi n°94-122 du 28 novembre 1994, portant promulgation du Code de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme

58 - Voir l'article 65 dudit code.

59 - Le permis d'occuper est accordé à tout propriétaire d'une construction fournissant un procès-verbal de récolement. C'est l'équivalent du permis d'habiter et du certificat de conformité dans la législation marocaine.

60 - Dans ce cas, le propriétaire concerné devra, avant d'avoir le permis d'occuper, réviser les plans joints au permis de bâtir en vue de les rendre conformes aux travaux.

La modification particulière est conçue comme un outil supplémentaire visant à impulser la mise en œuvre des options et dispositions des documents d'urbanisme. C'est un instrument technique susceptible de combler l'écart entre le schéma prévu et le schéma faisable en vue d'atteindre les objectifs requis. Néanmoins en l'absence d'un cadrage juridique, d'un pouvoir social fort et d'un contrôle juridictionnel, l'administration accordent des dérogations inconsidérées dans des conditions tendancieuses.

2. Singularité de l'expérience nationale à travers les grands projets urbains : cas des agences de Bouregreg et Marchica

Devant, la déficience des systèmes de planification et de gestion urbaine en vigueur, le Maroc a amorcé une nouvelle politique d'aménagement sous forme de grandes opérations de développement urbain, en l'occurrence le projet de réaménagement de l'ancien aéroport international d'Anfa à Casablanca, le projet d'aménagement de la vallée de Bouregreg à Rabat-Salé, l'aménagement de la lagune de Marchica, à Nador, etc. Ce travail se limite à ces deux derniers cas au vu de leur rapport avec la thématique des modifications particulières pratiquée formellement au niveau des projets concernés.

De tels projets requièrent des niveaux de technicité élevés, au vu des partenariats à construire, des assiettes foncières à gérer et du financement à engager. C'est pourquoi, les pouvoirs publics ont opté pour la création d'institutions dotées de larges prérogatives en matière d'aménagement urbain en vertu des textes spéciaux⁶¹, 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.

Lesdits textes spéciaux confèrent toute la latitude de planification, d'autorisation et de révision des plans relatifs aux projets précités aux seules agences concernées⁶², pour pouvoir développer les sites en question, loin des tractations des agences urbaines et des communes.

Dans cette optique, les modifications particulières à l'occasion d'une demande d'autorisation pour la réalisation de projets intégrés sont prévues sous certaines conditions dans les règlements d'aménagement en question.

En effet, les modifications particulières aux dispositions des Plans d'Aménagement Spéciaux de Bouregreg et Marchica peuvent s'étendre aux domaines suivants :

- L'affectation des différentes zones suivant l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées.
- Les règles d'utilisation des sols et les règles applicables à la construction.

61 - La loi n° 16-04 relative à l'aménagement et à la mise en valeur de la vallée du Bouregreg promulguée par le dahir n° 1-05-70 du 20 chaoual 1426 (23 novembre 2005) et le décret n° 2-05-1514 du 22 chaoual 1426 (25 novembre 2005) pris pour son application & la loi n°25.10 relative à l'aménagement et à la mise en valeur du site de la lagune de Marchica promulguée par le dahir n°1-10-144 du 3 chaabane 1431 (16 juillet 2010) et le décret n°2-10-250 du 29 chaabane 1431 (11 août 2010) pris pour son application.

62 - A l'intérieur des sites d'aménagement de Bouregreg et Marchica, les attributions de l'Agence urbaine de Rabat-Salé et de Nador sont exercées respectivement par l'Agence pour l'aménagement de la vallée du Bouregreg et l'Agence pour l'aménagement du site de la lagune de Marchica, à l'exception de celles visées au paragraphe 1er de l'article 3 du dahir portant loi n°1-93-51 du 22 rabii I 1414 (10 septembre 1993) instituant les agences urbaines.

- Les zones à ouvrir à l'urbanisation suivant une périodicité à déterminer.
- Le changement de localisation des équipements publics et/ou des tracés de voirie à l'intérieur d'une même propriété sans en affecter, notamment, la capacité d'accueil et le fonctionnement.

Dans les deux cas de figures, cette forme de gestion est justifiée par l'ambition de :

- Compenser des droits acquis en matière de constructibilité ;
- Apporter une meilleure réponse technique pour réaliser les objectifs du Plan d'Aménagement Spécial ;
- Présenter un moyen d'adaptation du règlement aux spécificités du lieu et du moment ;
- Rapprocher dans le temps la réalisation des équipements publics sans frais supplémentaires à faire supporter à la collectivité publique ;
- Garantir une opportunité économique bénéfique pour la collectivité non prévue par le Plan d'Aménagement Spécial.
- Contribuer à l'amélioration de la qualité de l'environnement et au respect des principes de l'urbanisme durable.

Les dossiers de modification particulière doivent obligatoirement présenter deux variantes: la première est celle qui observe scrupuleusement le règlement ; la seconde est celle qui relate le projet souhaité. Les deux variantes doivent être accompagnées d'une étude comparative et d'une note explicative mettant en évidence les raisons de la demande, ainsi que l'apport de la seconde variante.

Les modifications particulières ne peuvent être opérées si elles sont contraires aux objectifs du Plan d'Aménagement Spécial, si elles portent atteinte aux droits des tiers ou si elles ne répondent pas, le cas échéant, aux conditions préalables d'urbanisation, conformément à la législation en vigueur.

Si ces opérations démontrent la capacité à réaliser le développement urbain multidimensionnel par «le haut» associant l'Etat à des entreprises privées nationales et étrangères, toutefois, elles sont critiquées, en raison de leur caractère d'exception, et du risque de marginalisation des collectivités territoriales concernées⁶³. De plus, ces projets sont appelés à booster un environnement d'acculturation et d'apprentissage au profit des acteurs locaux, sachant que le savoir-faire qui s'est développé autour de ces expériences constitue une opportunité pour les villes qui doivent en bénéficier.

Au bout du compte, cette partie portant sur le benchmark a permis de mettre en évidence les aspects de flexibilité des systèmes de planification urbaine concomitamment à une rigueur méthodologique et réglementaire.

Les expériences étrangères incarnent deux échelles de la planification : une échelle stratégique qui relève de l'Etat et une échelle réglementaire, du ressort des collectivités territoriales. Les effets juridiques et les règles de subordination suivent des logiques de compatibilité et de complémentarité entre les différents documents et schémas.

63 - Voir CESE : le rapport annuel, 2013

En effet, l'initiative et l'élaboration des documents d'urbanisme sont foncièrement des compétences locales. La concertation avec tous les acteurs constitue l'ossature des différents systèmes de planification urbaine qui ne manquent pas de prévoir des modalités de révision et de modification des plans d'urbanisme sans sacrifier la rigueur de l'acte de planifier l'espace et de préserver l'intérêt général

La dérogation absolue n'existe nulle part. Les mesures d'assouplissement dans l'instruction des projets d'urbanisme et d'aménagement ne manquent pas, mais elles sont suffisamment verrouillées. Les adaptations mineures et les usages conditionnels traduisent une démarche facilitatrice et d'accommodation permettant de corriger les imperfections des documents d'urbanisme.

Les modifications exceptionnelles tolérables sont celles jugées nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des tissus urbains existants. La flexibilité permet d'intégrer une construction dans son environnement physique et naturel de manière à remédier aux difficultés rencontrées dans la pratique, sans pour autant remettre en cause le parti d'aménagement préconisé par les outils de la planification urbaine. La gestion urbaine s'enroule dans un dispositif technique, juridique, institutionnel et juridictionnel précis.

Le benchmark a démontré des aspects de souplesse des outils de planification et de gestion urbaine parallèlement à un cadrage réglementaire méticuleux. Pour pouvoir tirer profit des expériences étrangères et éviter le recours démesuré à la dérogation, il sera nécessaire de délimiter la portée et les limites de la réglementation régissant la planification urbaine au Maroc comme préalable au balisage de nouvelles perspectives.

PARTIE V :

Principes et recommandations

CHAPITRE 1 – Renouvellement des principes

La question essentielle à ce niveau est comment penser et remodeler l'espace urbain autrement. Si les méthodes et outils usités dans la planification urbaine ne permettent guère de faire face aux traumatismes urbains, le renouveau recherché opte pour le renouvellement de certains principes et méthodes de l'urbanisme. Il serait donc convenable de repenser et de ré-hiérarchiser certains principes comme préalables aux méthodes d'élaboration des documents d'urbanisme.

■ Principe d'articulation entre les échelles de conception

La conception de l'espace est par essence à multi-échelle à travers la superposition de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat. En principe, l'articulation entre les différents documents et études est régie par une logique de compatibilité et de qui renvoie à la contrainte de conformité entre les schémas et plans à échelles territoriales multiples.

A priori, l'articulation en question n'est pas encore formalisée dans le processus d'élaboration des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il faudrait la prévoir comme règle de droit et l'étayer sur le principe de la conformité entre les orientations, options et dispositions qui relèvent des différents documents. La rationalité de la prise de décision commence dès les hypothèses, scénarios et idées construits collectivement dans le cadre des réflexions sur l'aménagement du territoire ; puis, elle se traduit dans les plans de l'urbanisme.

Si la mise à profit de la subtilité collective est capitale, il sera indispensable d'instituer un processus collaboratif et ouvert pour gérer l'incertitude et la complexité relatives à la conception de l'espace urbain. Puisque les horizons temporels des documents de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme sont de 10 à 25 ans, il sera commode de pouvoir procéder à des rectifications de la vision préétablie sans être, pour autant, obligé de suivre scrupuleusement les orientations stratégiques. La souplesse suggérée est perçue comme principe facilitateur et nullement comme source de dérapage ou de dilution décisionnelle. La transition entre l'orientation générale à l'amont et la prescription opposable à l'aval du processus est en fait un acte de convergence des idées et non pas une source de difficultés méthodologiques susceptibles d'enrayer l'aboutissement des documents d'urbanisme.

■ Principe de l'équité foncière

L'affectation du sol est d'une grande sensibilité eu égard aux enjeux liés à la propriété foncière. La règle de la solidarité des propriétaires fonciers dans la réalisation de la voirie, des équipements et des espaces verts est capitale.

L'iniquité foncière avive chez les personnes ayant subi les conséquences d'une planification préjudiciable le sentiment d'injustice sociale, sachant que la réussite de tout projet de développement reste tributaire de l'élimination des réticences et de la convergence des

perceptions sociales vis-à-vis de l'espace à produire collectivement. A cet égard, nous soulignons les recommandations de la circulaire ministérielle n°6690 en date du 02 mai 2003 incitant à la nécessité de prendre en considération les statuts fonciers et le parcellaire au moment de la définition des options d'aménagement en fixant le seuil de participation de chaque propriété aux infrastructures et équipements publics à 30% de sa superficie globale.

- **Le principe de démocratisation du processus d'élaboration des documents d'urbanisme**

Le principe de démocratisation souhaitée passe forcément par le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration en matière d'urbanisme comme outil incontournable de concrétisation de la politique publique urbaine. Un savant dosage de décentralisation territoriale et de décentralisation technique revêt un grand intérêt pour éviter la perplexité évoquant des conflits de compétences et induisant des situations d'inefficacité.

Cela dit, notre attention est portée sur le démantèlement de toute planification bureaucratique ou technocratique. Le pouvoir décisionnel doit se réguler par la promotion des espaces d'information et de concertation et par le balisage d'un mécanisme d'arbitrage pour éviter des situations de blocage et d'incertitude. A titre d'exemple, la divulgation du rapport justificatif du Plan d'Aménagement pourrait défricher le terrain d'entente. De surcroît, la motivation des décisions et des actes administratifs conjugués à des efforts de communication sont de nature à minimiser les marges de conflits et contentieux.

A cet égard, toute action destinée à appuyer le tissu associatif aurait un effet d'entraînement non seulement sur l'implication du public dans l'élaboration d'une esquisse d'aménagement mais aussi et surtout sur son appropriation de l'espace. C'est l'une des conditions de réussite de tout projet de planification.

- **Le principe de préservation des espaces publics**

Il va sans dire que le décret d'approbation du PA vaut déclaration d'utilité publique des opérations nécessaires à la réalisation de la voirie, des espaces verts publics, des terrains de jeu, des espaces libres divers, des aires destinées aux activités sportives, des équipements publics. Mais les effets juridiques de cette déclaration d'utilité publique cessent à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de publication au bulletin officiel dudit décret.

En conséquence, les propriétaires reprennent la disposition de leurs terrains et les utilisent conformément à l'affectation de la zone avoisinante⁶⁴. En d'autres termes, les emplacements dédiés aux équipements et espaces publics se trouvent enfin exposés à la bétonisation dans l'incapacité financière des acteurs publics qui ont la charge de la réalisation de ces éléments d'intérêt général.

L'utilité publique relative aux voies, places, parkings et espaces verts est à pérenniser. La ville à reconquérir ou à réinventer doit préserver son échelle humaine à travers un équilibre spatial et environnemental. Cependant, cette vision ne signifie en aucun cas une tolérance de la planification arbitraire. Les principes d'équité foncière et de solidarité urbaine devraient jouer le rôle de garde-fous aux abus de pouvoir.

64 - L'article n°28 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme.

Par ailleurs, il faut estomper les insuffisances programmatiques des espaces publics. A titre d'illustration, aucune norme nationale ne détermine le ratio d'espace vert à prévoir selon les densités, les vocations des secteurs, etc. La programmation urbaine, d'une manière générale, ne suit aucune assise méthodologique⁶⁵.

■ Le principe de la souplesse

Avec la complexification des sociétés et des bases de l'économie, les contingences et les vicissitudes ne sont guère perceptibles. Le système de planification a donc besoin de soupapes de régulation, de rattrapage et d'impulsion tout au long du processus tant de décision que d'action. La planification urbaine est basée sur des hypothèses de conception et d'aménagement qui s'inscrivent dans le temps et, partant, dans l'incertitude. Le renouvellement des instruments et des canevas est nécessaire. Ainsi, la mise en cause continue des clichés, quels qu'ils soient concepts, méthodes ou politiques, devient une nécessité.

Les documents ordinaires d'urbanisme prédéfinissent les réalités à venir sans mettre foncièrement les partis pris dans un cadre d'incertitude. François Ascher propose d'abandonner la planification urbaine standard au profit du management stratégique urbain en s'appuyant sur «des démarches plus réflexives»⁶⁶.

La souplesse requise ne signifie, en aucun cas, une dérive vers la déplanification urbaine. Elle renvoie plutôt à un urbanisme facilitateur et flexible dans lequel il est possible de croiser les opinions, les savoirs, d'apporter les réajustements nécessaires tout au long de la temporalité du plan sur la base d'évaluations systématiques.

■ Principe d'évaluation des politiques publiques urbaines

Il est indispensable d'élaborer des lois et d'entreprendre une planification ; mais se limiter à de telles mesures n'est pas suffisant pour réussir une politique publique urbaine. La nécessité des méthodes et démarches évaluatives est évidente.

Par souci de rationalisation et d'efficacité de toute action publique, il est important d'instituer une culture d'évaluation comme méthode privilégiée pour le soutien, le contrôle et l'amélioration de l'acte engagé. Un dispositif complet doit être mis en place non seulement pour le suivi de la mise en œuvre du document d'urbanisme mais aussi pour analyser et impulser les actions publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement.

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 à l'instar de ce qui a été instauré en France par le biais de loi du 29 juillet 1982 ou en Allemagne par la loi fondamentale de 1951⁶⁷.

L'étendue du rôle de l'Etat, les larges prérogatives des collectivités locales et les multiples attributions des établissements publics imposent de plus en plus l'adoption des techniques

65 - Une grille normative des équipements a été élaborée par le département ministériel chargé de l'habitat et de l'urbanisme en juin 2005 ; laquelle a revu à la baisse les normes urbaines des équipements en suivant une standardisation des besoins. Il serait difficile d'admettre l'existence des besoins types d'un citoyen standard ou d'une population uniformisée.

66 - François Ascher : *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, éditions de l'aube, 2001, p.79.

67 - Gerard Marcou, Hans Kistenmacker, Hans-Gunther Clev : *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, DATAR, éditions La documentation française - Paris, 1994, pp. 98-99.

d'évaluation pour clarifier les décisions publiques, capitaliser l'expérience et l'expertise, éviter de reconduire les politiques peu ou mal pondérées et corriger les effets ou contingences des démarches retenues. C'est ainsi que l'évaluation deviendrait un outil d'accompagnement et de redressement de l'action politico-administrative. Dans ce sens, il est fortement recommandé de réglementer des procédures d'évaluation pour que celles-ci ne soient pas de simples mesures facultatives.

Généralement, le contrôle se confine à la régularité de l'utilisation des fonds publics. Le plus important c'est de contrôler les aspects qualitatifs relatifs au degré d'efficacité de la politique publique urbaine. L'évaluation doit s'étendre au niveau et aux modalités d'implication de tous les intervenants ainsi qu'à leur mobilisation dans le processus de conception.

En définitive, l'engagement collectif doit porter sur des choix partagés, évaluables et corrigibles durant la temporalité du document d'urbanisme.

CHAPITRE 2 – Recommandations

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 A CARRACTERE 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 REGULATION 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 MATIERE DE METHODE DE CONCEPTION ET DE DISPOSITIF TECHNIQUE ADAPTE

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.

Annexes

- Annexe 1 : Liste des membres du Groupe de travail chargé de l'élaboration du rapport
- Annexe 2 : Listedesmembresde laCommissionpermanentechargée des affaires environnementales et du développement régional
- Annexe 3 : Texte de la saisine de la Chambre des Représentants
- Annexe 4 : Dispositions de dérogations existantes dans le droit d'urbanisme marocain
- Annexe 5 : Schéma de la procédure d'instruction des dérogations
- Annexe 6 : Logigrammes d'élaboration des documents d'urbanisme
- Annexe 7 : Liste des auditions réalisées
- Annexe 8 : Références bibliographiques

Annexe 1

Liste des membres du Groupe de travail chargé
de l'élaboration du rapport

Liste des membres du Groupe de travail chargé de l'élaboration du rapport

Idriss ILALI
Khalil BENSAMI
Abdessamad MERIMI
Abdalah MOKSIT
Abderrahim KSIRI
Hakima NAJI
Mina ROUCHATI
Abdelhai BESSA
Ali BOUZAACHANE
Amina LAMRANI
Brahim ZIDOUH

Annexe 2

Liste des membres de la Commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional

Liste des membres de la commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional

Catégorie des Experts

Zoubeir Hajbouha

Ilali Idriss

Lamrani Amina

Mokssit Abdellah

Catégorie des Syndicats

Baba Aabane Ahmed

Bensami Khalil

Boujjida Mamhamed

Boukhlaifa Bouchta

Bouzaachane Ali

Chahbouni Noureddine

Merimi Abdessamed

Essaïdi Mohamed Abdessadek

Rouchati Mina

Zidouh Brahim

Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles

Belfadla Driss
Bencherki Abdelkrim
Bessa Abdelhai
Mouttaqi Abdellah
Riad M Hammed
Ziani Moncef

Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative

Alaoui Nouzha
Hakima Naji
Gaouzi Sidi Mohamed
Ksiri Abderrahim
Benkaddour Mohamed
Sijilmassi Tarik

Catégorie Membres de Droits

Ahmidouch Said
Yazami Driss

Annexe 3

Texte de la saisine de la Chambre des Représentants

Texte de la saisine de la Chambre des Représentants

Royaume du Maroc
Parlement
Chambre des Représentants



المملكة المغربية
البرلمان
مجلس النواب

Le Président

10 فبراير 2014
10 جويلية 2014

10 FEB 2014

الرئيس
0217

إلى السيد رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المحترم

الموضوع: طلب إعداد دراسة حول الآثار المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير.

سلام تام بوجود مولانا الإمام،

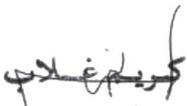
وبعد، طبقاً لمقتضيات الفصل 152 من الدستور والمادة 229 من النظام الداخلي لمجلس النواب، يشرفني أن أطلب منكم موافقة المجلس بدراسة للآثار المترتبة عن الاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير بالجماعات الترابية التي يفوق عدد سكانها 400 ألف نسمة وخاصة تلك الخاضعة لنظام وحدة المدينة في أفق الإحاطة الواسعة بهذه الظاهرة.

نتقدم بطلب الدراسة هذه للوقوف على حالات الاستثناء المنصوص عليها في المساطر المعتمدة (كالقرار الصادر سنة 1998) الخاص بـ لجنة الاستثناءات المركزية والدورية رقم 3020/27 بتاريخ 4 مارس 2003 المتعلقة بالاستثناء في التعمير والقرار رقم 10098/31 بتاريخ 6 يوليوز 2010 التي حددت أوجه وأهداف وصيغ اتخاذ الاستثناءات.

وننتفي من وراء هذه الدراسة الوقوف على عدد وحجم هذه الظاهرة ومدى احترامها للمساطر القانونية الجاري بها العمل، والمعايير المعتمدة لمنحها ومدى تحقيق الأهداف المتوخاة منها حسب مؤشرات إنجاز ما رصدت لأجله.

كما نتوخى من هذه الدراسة الوقوف على آثارها على المنافسة والجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

وتفضلوا بقبول فائق التقدير والاعتبار.


رئيس مجلس النواب

مجلس النواب/ص.ب.ب. 431 - الرباط / الهاتف 10/11/13 / الفاكس +212 537 67 77 26 / الفاكس +212 537 76 77 26

Annexe 4

Dispositions de dérogations existantes dans le droit d'urbanisme marocain

Dispositions de dérogations existantes dans le droit d'urbanisme marocain

La législation marocaine en matière d'urbanisme n'est pas dépourvue de mesures dérogatoires instaurées selon des conditions bien définies. Il sera opportun de s'arrêter sur les principales formes de souplesse permises par la loi 12-90 relative à l'urbanisme et la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements.

1. Les possibilités de dérogation permises dans la loi 12-90 relative à l'urbanisme

Il est proposé de mettre en lumière quatre possibilités de dérogations par rapport aux dispositions d'aménagement, à la réglementation régissant la construction en milieu rural, à l'obligation du raccordement aux réseaux divers et à certains cas de figures.

1.1. Dérogations par rapport aux dispositions des plans d'aménagement

Le plan d'aménagement, tel qu'il est défini par la loi 12-90 relative à l'urbanisme, est un document juridique qui régit l'utilisation du sol du territoire, auquel il s'applique. Une fois homologué, les dispositions portant, foncièrement, sur les équipements publics, la voirie et les espaces verts deviennent opposables au tiers pendant 10 ans. Quant au zonage, sa durée de validité est illimitée jusqu'à l'élaboration d'un nouveau plan.

De ce fait, la réglementation exclue, en principe, toute forme de dérogation. Toutefois, et dans un souci d'accompagner les éventuelles mutations sur les lieux, la loi 12-90 a prévu les conditions dans lesquelles des dérogations pourront être apportées à certaines dispositions du plan d'aménagement. Ces conditions doivent être précisées et faire partie intégrante du plan d'aménagement.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi 12-90, les dispositions du plan d'aménagement concernant le zonage, les règles d'utilisation des sols et les règles applicables à la construction ainsi que les zones à ouvrir à l'urbanisation suivant une périodicité déterminée, en application des paragraphes 1°, 9° et 11° de l'article 19 précité, peuvent, à l'occasion d'une demande de création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitation, faire l'objet d'une modification particulière. A cet effet, le plan d'aménagement doit, obligatoirement, fixer les conditions dans lesquelles cette modification peut être envisagée.

Il s'agit d'une souplesse dans la conception et la mise en œuvre de certaines dispositions du plan d'aménagement. Quoiqu'elle soit limitée, **cette possibilité constitue un acte aussi bien de planification que de gestion de l'espace et une opportunité 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. Cela requiert un effort de perspicacité et de sagacité de la part des BET et des administrations lors de la conception des plans d'aménagement.

1.2. Dérogation par rapport à la réglementation régissant la construction en milieu rural

L'article 40 de la loi 12-90 et les articles 46, 34 et 37 de son décret d'application du 14 octobre 1993 ont instauré l'obligation d'obtenir un permis de construire pour toute construction le long des voies de communication ferroviaires et routières, autres que les communales, sur une profondeur d'un kilomètre à compter de l'axe desdites voies et le long des limites du domaine public maritime sur une profondeur de 05 kilomètres. En outre, le législateur y a fixé une réglementation minimale à respecter, à savoir :

- la construction doit respecter une zone de recul de 10 m par rapport à la limite d'emprise de la voie publique riveraine et de 05 m par rapport aux limites séparatives de propriété ;
- la superficie de la parcelle sur laquelle le projet de construction est envisagé doit être égale ou supérieure à un hectare ;
- la surface au sol constructible ne peut être supérieure au 1/50 de la superficie totale de la parcelle. Cette surface au sol ne peut excéder en aucun cas 800 m² ;
- la hauteur maximale de la construction ne peut excéder 8,50 m.

Toutefois, et compte tenu des spécificités locales ou des considérations techniques, des dérogations peuvent être accordées, après avis conforme d'une commission administrative⁶⁸. Ces dérogations peuvent porter sur la superficie minimale exigée⁶⁹, l'emprise au sol à construire et la hauteur de la construction.

1.3. Dérogation par rapport à l'obligation du raccordement aux réseaux divers

La loi 12-90 reconnaît à l'administration communale la possibilité de refuser l'autorisation de construire si le terrain n'est pas raccordé à un réseau d'assainissement ou de distribution d'eau potable. Toutefois, et conformément à son article 47, des dérogations peuvent être accordées, après avis des services compétents en la matière, si les modes d'assainissement et d'alimentation en eau proposés présentent les garanties exigées par l'hygiène et la salubrité publique.

Cette mesure dénote de la conscience du législateur de la réalité de la couverture faible du territoire marocain en réseaux d'eau potable et d'assainissement, notamment en milieu rural.

1.4. Dérogations supplétives diverses

En plus des dérogations explicitées précédemment, il y a lieu de faire remarquer que la loi 12-90 permet d'autres dérogations, à signaler à titre indicatif et non exhaustif :

68 - Cette commission est composée des membres suivants : un représentant de l'Autorité Gouvernementale chargée de l'Urbanisme, président, un représentant du Ministère des Travaux Publics, un représentant du Ministère de l'Agriculture et un représentant du Ministère de l'Habitat

69 - A titre d'illustration, en raison de l'état parcellaire de la zone concernée, le président du conseil communal peut, après avis conforme de la commission susmentionnée, accorder le permis de construire quel que soit la superficie de la parcelle. Toutefois, avant de donner son avis, cette commission doit s'assurer que la construction envisagée, ne favorise pas, par sa situation ou sa destination, une urbanisation dispersée menaçant, particulièrement, la vocation de ladite zone (agricole, touristique, littorale, etc.).

- Les missions de l'architecte exerçant à titre privé sont définies par l'article 53 ; or l'intervention de ce professionnel est limitée à la conception du plan (et non le suivi du chantier), conformément à l'article 54, lorsqu'il s'agit de construction dont la superficie cumulée des planchers est égale ou inférieure à 150 m² ;
- L'affectation de toute construction qui a donné lieu à la délivrance du permis de construire et du permis d'habiter ou du certificat de conformité ne peut être changée, eu égard à l'article 58. Toutefois, le président du conseil communal peut, après accord de l'administration chargée de l'urbanisme, autoriser un changement d'affectation après s'être assuré que ledit changement est conforme avec la vocation du secteur concerné et avec la conception de la construction et qu'il ne peut être cause de nuisance ni à l'égard des habitants ni des usagers des constructions avoisinantes.

Les dispositions dérogatoires prévues par la loi 12-90 présentent des mesures de souplesse dans des cas précis et au vu des situations particulières. Ces possibilités permettent d'instruire favorablement des demandes de dérogation dans un cadre de transparence et de légalité sans porter préjudice ni à l'intérêt général, ni aux droits des tiers.

2. Possibilités de dérogations permises dans la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements :

Quatre possibilités de dérogations, portant sur la réalisation des lotissements et groupes d'habitations, méritent d'être explicitées :

2.1. Aspects de souplesse en matière de réalisation des travaux d'équipement du lotissement :

Il va sans dire que le lotisseur est tenu de réaliser les aménagements et infrastructures nécessaires à la viabilisation de son lotissement. A cet effet, l'éclatement des titres fonciers et la vente des lots ne sont permis qu'après réception des travaux d'équipement.

Dans des cas exceptionnels, l'autorité communale peut déroger à la règle générale concernant les équipements à prévoir obligatoirement dans le projet de lotissement⁷⁰. Cette dérogation est accordée après avis conforme de l'administration concernée, et dans des cas précis dans lesquels les travaux d'équipement ne peuvent être réalisés : soit pour des raisons techniques⁷¹, soit pour des raisons de situation géographique⁷² du lotissement, soit pour des raisons de destination⁷³.

Par ailleurs, la réalisation desdits travaux peut être envisagée en procédant à la division du lotissement en :

- secteurs⁷⁴, c'est-à-dire parties de l'assiette foncière du lotissement à viabiliser successivement.

70 - Article n°18 de la loi n° 25-90

71 - Comme l'absence du réseau principal de voirie, d'assainissement, d'eau potable ou d'électricité.

72 - Telles que les zones de montagne et les zones sahariennes.

73 - A noter par exemple un lotissement composé de lots de grandes superficies destinés par la suite, en totalité à l'habitat ou en partie à des équipements publics tels que : lycée, hôpital, université, etc.

74 - Article n°10 de la loi 25-90.

- tranches⁷⁵, ce qui permet au lotisseur de vendre un nombre de lots dès l'achèvement de chaque tranche de travaux. Pour garantir la réalisation de tous les équipements d'infrastructure, le législateur a conditionné cette dérogation à certaines mesures⁷⁶.

Ces dispositions dérogatoires constituent une prise en considération des limites financières des promoteurs immobiliers.

2.2. Dérogation accordée au lotisseur pour construire dans son lotissement avant sa réception

Les constructions réalisées dans un lotissement ne peuvent être autorisées qu'après la réception provisoire des travaux de viabilisation. Toutefois, lorsque dans un lotissement, les constructions sont à réaliser par le lotisseur lui-même, l'autorisation de construire peut être délivrée avant l'achèvement des travaux d'équipement⁷⁷.

2.3. Réalisation des lotissements en l'absence des documents d'urbanisme :

Dans une commune urbaine ou un centre délimité, l'autorisation de lotir peut être délivrée, après avis de l'administration, même si l'affectation du terrain n'est pas définie par un plan de zonage ou un plan d'aménagement, et ce si le lotissement projeté est compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement urbain et à défaut d'un schéma directeur, s'il est compatible avec la vocation de fait du secteur concerné⁷⁸.

2.4. Le régime particulier des lotissements sis aux agglomérations rurales dotées d'un plan de développement homologué

Le champ d'application de l'autorisation de lotir, selon la loi 25-90, est l'ensemble du territoire national, à l'exception des opérations de lotissements à réaliser dans les agglomérations rurales dotées de plans de développement homologués en application du dahir n° 1-60-063 du 25 Juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales⁷⁹.

75 - Articles n°37, 38 et 39 de la loi 25-90.

76 - Le lotisseur doit fournir à l'appui de sa demande un programme d'échelonnement des travaux assorti de leur estimation et désignant les lots pour lesquels l'autorisation de vente ou de location sera sollicitée dès l'achèvement de chaque tranche de travaux, une déclaration légalisée fournissant tous renseignements utiles sur les modalités de financement des tranches successives des travaux et sur les garanties produites pour assurer ledit financement telles que caution personnelle, caution bancaire et nantissement.

77 - Article n°44 de la loi 25-90.

78 - L'article 9 dispose que lorsque l'affectation des terrains n'est pas définie par un plan de zonage ou un plan d'aménagement, l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation peut, après avis de l'administration :

- 1° Dans les périmètres des communes urbaines, des centres délimités et des zones à vocation spécifique : - soit surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation de lotir, - soit délivrer l'autorisation de lotir si le lotissement projeté est compatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement urbain et à défaut d'un schéma directeur, s'il est compatible avec la vocation de fait du secteur concerné.
- 2° En dehors desdits périmètres, délivrer l'autorisation de lotir, si le lotissement est réservé à des constructions destinées à l'habitat dispersé, aux activités touristiques ou aux activités liées à l'agriculture et à condition que chaque lot ait une superficie minimale d'un hectare.

79 - Cette exception permet aux lotisseurs dans une zone couverte par un plan de développement homologué de se soustraire des mesures contraignantes imposées par la loi 25-90 notamment en matière d'immatriculation préalable de l'assiette foncière support du projet et l'équipement du lotissement par tous les réseaux divers.

3. Tentative de légalisation de la dérogation :

Les débats sur les soubassements de la dérogation, ses procédures, sa logique et son impact n'ont pas cessé. Les pouvoirs publics ont toujours insisté sur le caractère provisoire et transitoire de l'urbanisme dérogatoire ; c'est pourquoi, ils ont cherché à l'inscrire dans un cadre légal, pour contourner la critique de plus en plus ardue.

Un projet de loi sur la mise à niveau des établissements humains⁸⁰ a vu le jour en vue de refondre le dispositif juridique régissant l'urbanisme jusqu'alors. Ce projet devait, de par sa portée, être soumis à une consultation très élargie et qui allait prendre trop de temps pour légiférer sur la dérogation. Ce facteur temps ne pouvait aucunement être toléré par un exécutif politique en quête d'une réponse urgente à la question de la dérogation.

En conséquence, le département ministériel chargé de l'urbanisme et de l'habitat a élaboré un autre projet de loi de moindre portée, soumis au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) le 26 février 2003 ; lequel s'est limité à l'introduction d'un cadre légal relative à la dérogation⁸¹.

3.1. Contenu du projet :

Selon la note introductive de ce projet de loi, il a été pris comme mesure provisoire afin de faire face aux contraintes qui entravent la gestion urbaine, notamment la lenteur des procédures, la rigidité des dispositions des textes législatifs et réglementaires surtout en ce qui concerne les documents d'urbanisme et ce pour insuffler une nouvelle dynamique à l'investissement.

L'ambition de ce projet est de légaliser la pratique de dérogation instaurée par les circulaires 254 et 622, c'est-à-dire la possibilité d'autoriser, par exception, des projets d'investissement ayant des effets positifs au niveau économique et social.

Ce projet a prévu que l'autorisation doit reposer sur une décision justifiée après l'accord d'une commission régionale présidée par le Wali et comprenant le gouverneur, les représentants des collectivités locales, le directeur de l'agence urbaine et les administrations concernées. Selon la même logique, il incombe à cette commission de s'assurer de l'intégration du projet d'investissement dans son site de manière à éviter toute répercussion négative sur l'aménagement cohérent actuel et prospectif du site et de prévoir tout préjudice d'ordre environnemental.

3.2. Motifs de rejet du projet de loi :

Le SGG n'a pas donné une suite favorable à ce projet, du fait qu'il est inconcevable de prévoir une règle de droit et de permettre son inobservation via un texte isolé, sans inscrire les dispositions en question dans un cadre juridique à la fois précis et cohérent⁸². La loi doit indiquer les modifications particulières possibles et en même temps elle doit, obligatoirement, fixer les conditions dans lesquelles ces modifications peuvent être envisagées.

80 - مشروع قانون تأهيل العمران -

81 - مشروع قانون يحدد بموجبه التدابير المؤقتة لتشجيع مشاريع التنمية ذات فائدة اقتصادية واجتماعية مؤكدة -

82 - Audition de M. Mohammed El Yazghi, ancien ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, le 25 septembre 2014 au siège du CESE

Parmi les points mitigés de ce projet, l'intention d'instaurer une contribution du bénéficiaire en contrepartie de la dérogation, dont la nature ou le montant sont déterminés par l'administration. Une telle mesure laisse apparaître un pouvoir discrétionnaire de l'exécutif, sans cadrage juridique clairement défini.

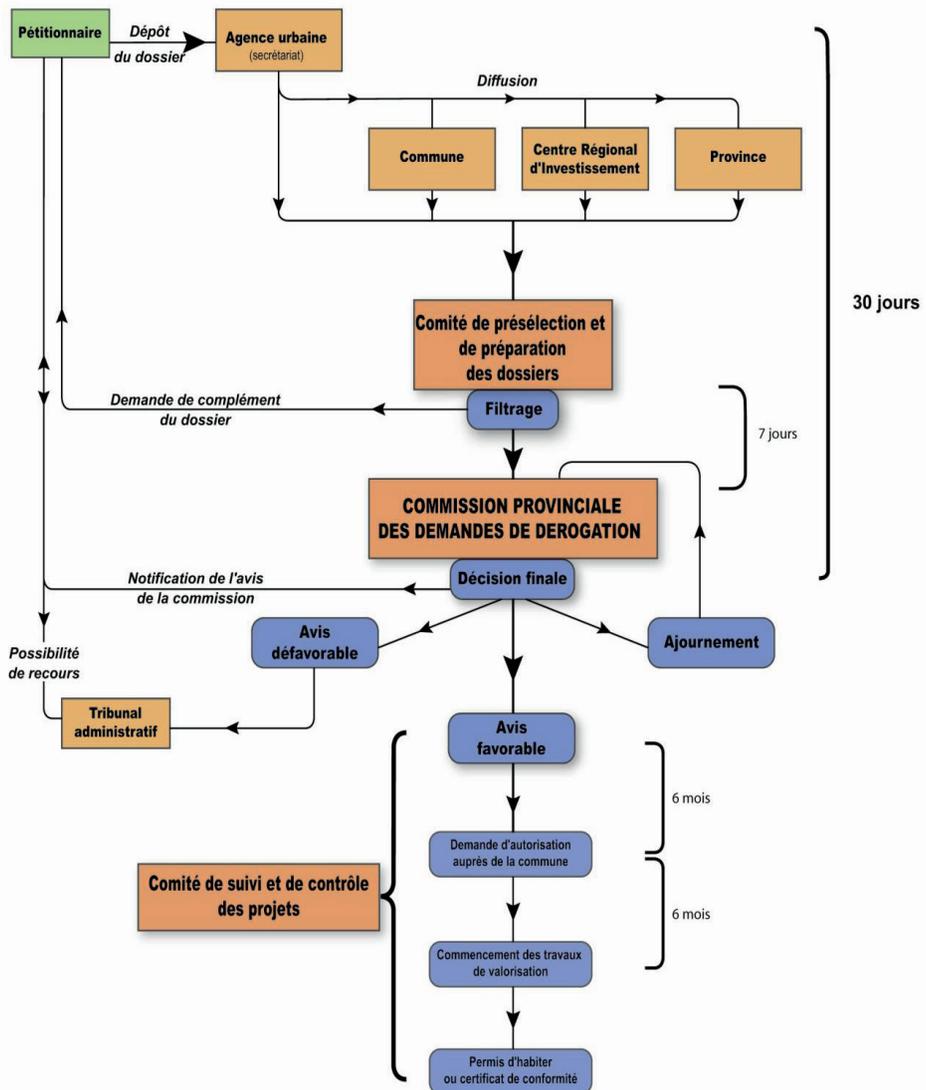
Si la dérogation prévue par les circulaires 254 et 622 portait uniquement sur les contenus des documents d'urbanisme qui sont homologués par des textes réglementaires, le projet de loi a tenté d'étendre la dérogation pour porter, en sus, sur les dispositions des lois 12-90, 25-90 et le dahir de 1960, sans pour autant les abroger. Ce faisant, l'octroi de la dérogation est soumis au gré d'une commission régionale.

Annexe 5

Schéma de la procédure d'instruction des dérogations

Schéma de la procédure d'instruction des dérogations

Le schéma suivant présente, à titre indicatif, la procédure d'instruction des dérogations selon la circulaire n°3020/27 de mars 2003 :

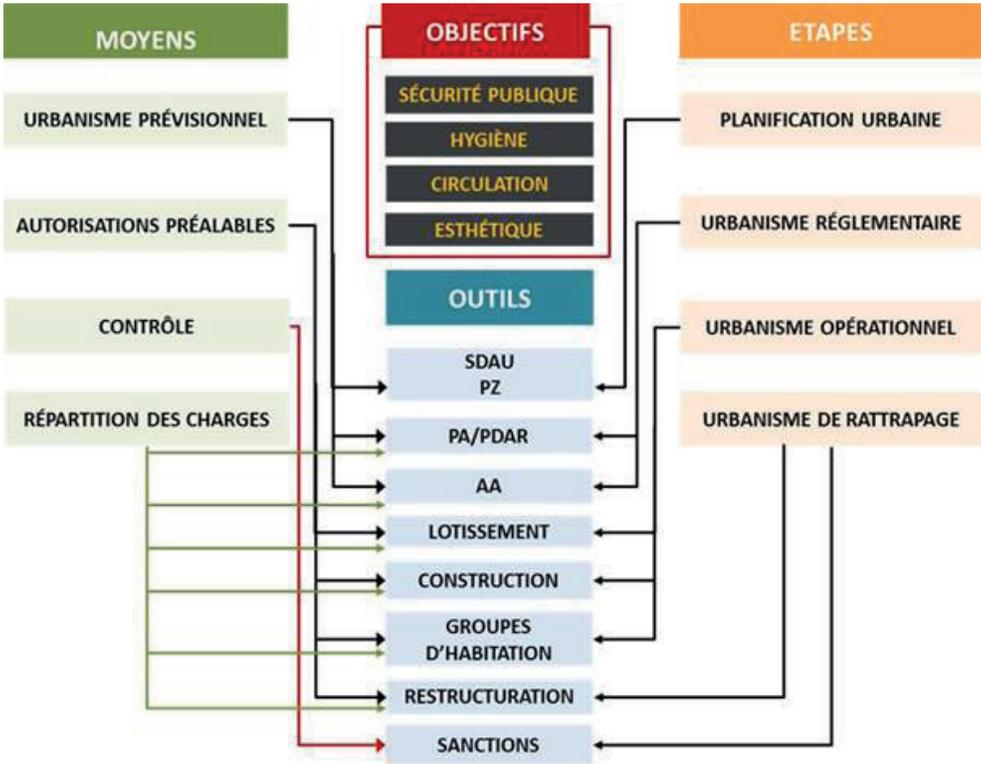


Annexe 6

Logigrammes d'élaboration des documents
d'urbanisme

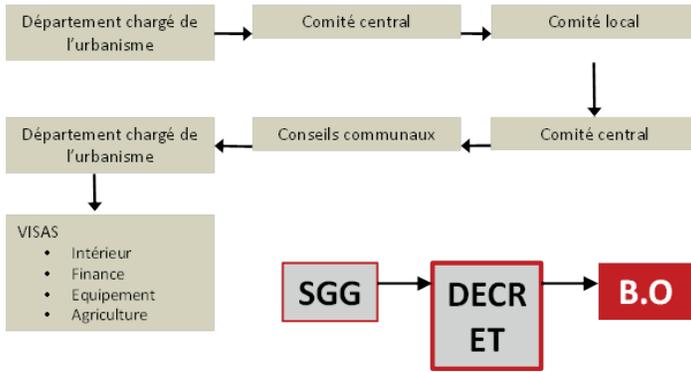
Logigrammes d'élaboration des documents d'urbanisme

1. Logigramme du processus d'urbanisme

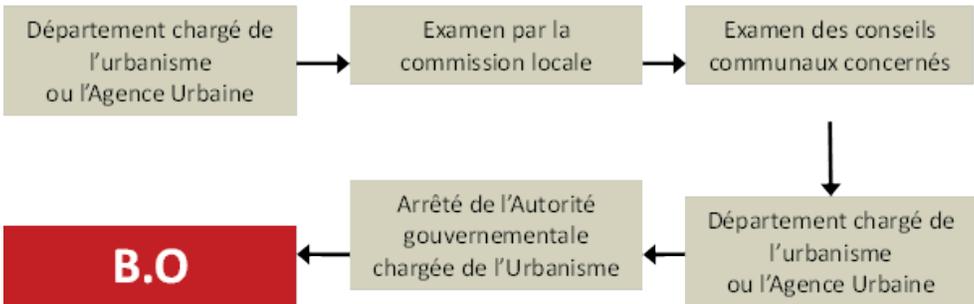


Source : BEGDURI Mohamed Habib , Note sur l'urbanisme au Maroc

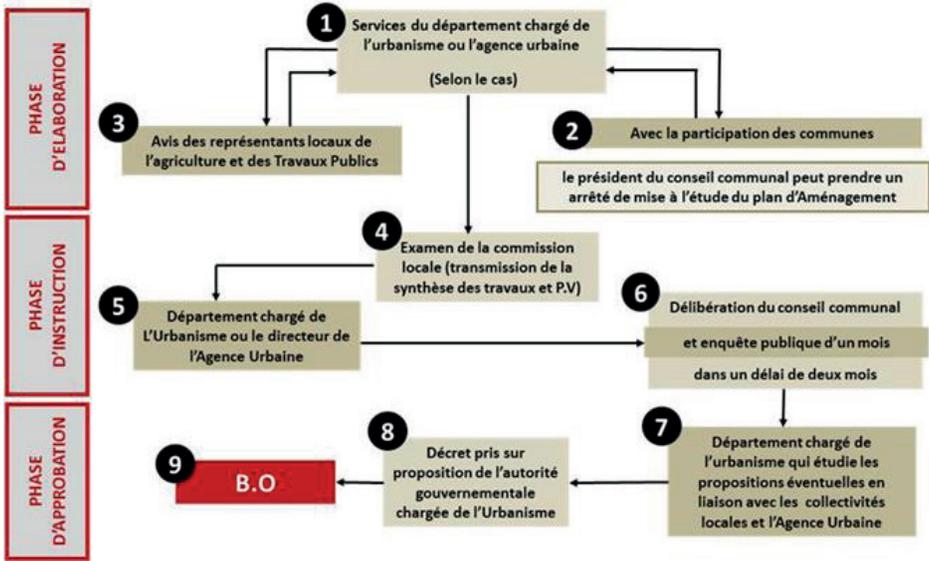
2. Processus d'élaboration du SDAU



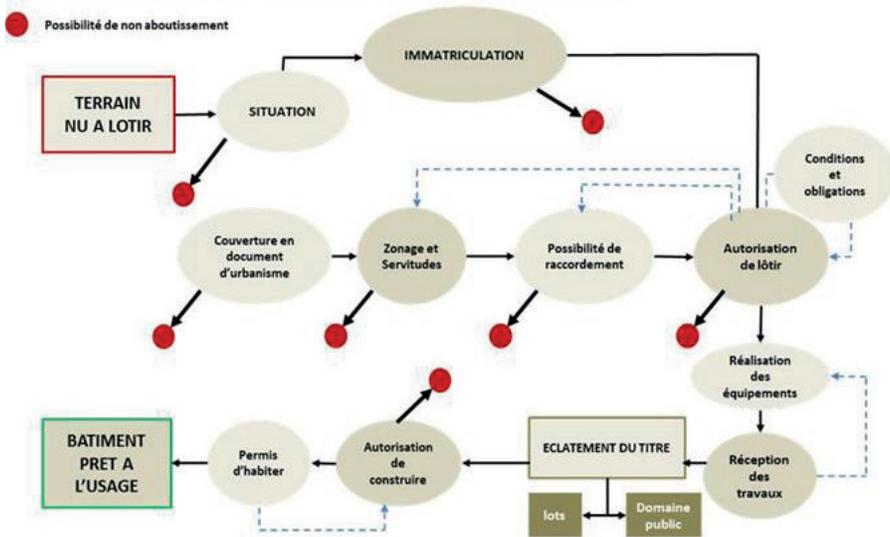
3. Processus de réalisation du Plan de zonage



4. Processus d'élaboration du PA



Processus de réalisation de projet de construction



Source : BEGDOURI Mohamed Habib et BELAYACHI Mouloud, « La restructuration de l'habitat clandestin : la question de la réglementation », REVUE AL MAOUJIL

Annexe 7

Liste des auditions réalisées

Liste des auditions réalisées

- Ministre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme
- Direction de l'Urbanisme du Ministère de de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire
- Direction Générale des Collectivité Locales du Ministère de l'intérieur,
- Ministère de de l'habitat et de la politique de la ville
- Ministère de l'agriculture et de la pêche
- Haut-commissariat des Eaux et forêts et lutte contre la désertification
- Président du Conseil de la ville de Casablanca
- Président du Conseil de la ville de Tanger
- Président du Conseil communal de la ville d'El jadida
- Agence de développement de la vallée de bouregreg
- Agence pour l'aménagement de la lagune de Marchika
- Direction Générale de l'Agence de l'Oriental
- Agence urbaine de Rabat
- Agence urbaine de Casablanca
- Agence urbaine de Tanger
- Agence urbaine de Marrakech
- CRI de Casablanca
- CRI Marrakech
- Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers (FNPI)
- Medz
- Lydec
- Société d'aménagement de la ville de Zenata
- Groupe AL Omrane
- Compagnie Générale Immobilière (CGI)
- Ordres national des architectes

- Monsieur Taoufik HJIRA Ancien Ministre de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et de l'habitat
- Monsieur Mohamed EL YAZGHI Ancien Ministre de l'aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement
- Monsieur Ahmed AMEUR Ancien Ministre et Directeur de l'urbanisme
- Experts nationaux et internationaux :
 - M. Abderahmane Chorfi
 - M. Abdenbi Guezzar
 - M. Habib Begdouri
 - M. Abdellah LEHZAM
 - M. Fathellah DEBBI
 - M. Abdemounaim GUESSOUSS
 - Mme Mounia LAHLOU

Annexe 8

Références bibliographiques

Références bibliographiques

- Constitution 2011
- Lois nationales relatives à l'urbanisme et notamment la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme, la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements
- Circulaires régissant le domaine des dérogations en matière d'urbanisme : n°254 de 1999, n°622 en date du 08/05/2001, n°3020/27 de 2003, et n°10098 de 2010
- Liste des nouvelles circulaires et des projets de lois et des guides de normalisation en cours de mise en place par le Ministère de l'urbanisme
- Loi sur le domaine forestier et les circulaires et les documents envoyés par le Haut-commissariat des eaux et forêts

• Documentation officielle :

- Ministère de l'aménagement du territoire de l'urbanisme : Etude de l'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion, 2009
- Agence urbaine de Marrakech, Etude d'impact des dérogations en matière d'urbanisme au niveau de la région de Marrakech, 2013
- LYDEC, Etude des surcoûts générés par les projets d'investissement bénéficiant de dérogation au niveau de la région de Grand Casablanca, 2014
- Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement, Aménagement du territoire et urbanisme : Evaluation des travaux de la commission AD-HOC instituée par la circulaire n°254, l'urbanisme au service de l'investissement, 2002
- Ministère chargé de l'habitat et de l'urbanisme : Etude relative au guide d'élaboration des plans verts urbains au Maroc et établissement du plan vert urbain de la ville de Safi, 2005 et 2008.
- Division de l'aménagement du territoire : Etudes des espaces verts à travers les études des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain, Rabat, 1984.
- Ministère chargé de l'habitat et de l'urbanisme, Direction de l'urbanisme : Normes urbaines des équipements collectifs de proximité, Rabat juin 2005.
- Focus du Rapport Annuel 2013 du CESE sur la planification urbaine
- Rapport CESE sur la fiscalité
- Rapport CESE sur la gestion des compétences humaines dans le cadre de la régionalisation avancée
- Rapport CESE sur l'économie verte
- Rapport CESE sur la loi cadre portant CNEDD n°99-12

- Rapport CESE sur le nouveau modèle de développement des provinces du sud
- Rapport du CESE sur l'emploi des jeunes
- Rapport de la Cour des comptes de 2010

• Ouvrages consultés :

- الهادي مقداد : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى. الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000.
- مصطفى الشويكي : الدار البيضاء: مقارنة سوسيو مجالية، مطبعة فجر السعادة، الصفحة الأولى، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الحسن II عين الشق، الدار البيضاء، 1996 .
- محمد المحجوبي: قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار النشر المغربية الطبعة الأولى، الرباط، 2006.
- Abderrahmane Rachik: Casablanca : l'urbanisme de l'urgence, Impr. Najah el jadida, 2002.
- Ali Sedjari (direction) : le devenir de la ville, imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2000.
- François Ascher : Les Nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Editions de l'Aube, 2001.
- Alain Bourdin : Un urbanisme des modes de vie, Le Moniteur, 2004.
- Claude Viviane : Faire la ville : Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle, Editions Parenthèses, 2006.
- Claude Chaline : Les politiques de la ville, PUF, que sais-je ? 1986.
- E. Frantome et J.P Lebreton : Plan local d'urbanisme et zone d'aménagement concerté. Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, le Moniteur, paris, 2003.
- Jacques Lécureuil : La programmation urbaine, le moniteur, Paris, 2001.
- H. Jacquot & J.P. Lebreton : La refonte de la planification urbaine. AJDA, 2001.
- Mohammed Hazoui (coordination): La ville marocaine entre la planification et l'anarchie, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Fès-Sais, 2006.
- Xavier Larrouy-Castera et Jean-Paul Ourliac : Risques et urbanisme, le moniteur, Paris, 2004.

• Articles consultés :

- أحمد مالكي : التعمير بين إكراهات العقار ومتطلبات التنمية العمرانية. مقال غير منشور، بمناسبة الندوة الوطنية حول «العقار والاستثمار» المنظمة من طرف كلية الحقوق بوجدة يومي 20-19 مايو 2006 .
- عبد الرحمان البكريوي : التخطيط العمراني وإشكالية تنفيذ وثائق التعمير، مداخلة في اليوم التشاوري والدراسي بشأن مدونة التعمير المنظمة من طرف الوكالة الحضرية لسطات بتسيق مع جامعة الحسن الأول يوم 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات.

- سعيد البولماني : حماية البيئة من زاوية قانون التعمير. مداخلة في اليوم التشاوري والدراسي المنظم من طرف الوكالة الحضرية لسلطات حول مشروع إعداد مدونة التعمير، الأربعاء 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات.
- مولاي عبد السلام شيكري : برمجة التجهيزات الجماعية والإدارية: قانون وواقع، مداخلة في اليوم الدراسي حول المرافق التعليمية بوثائق التعمير: التصور والانجاز. المنعقد بالرباط بتاريخ 07 نونبر 2000.
- صالح بوسطعة : التعمير في القانون التونسي « منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية (بدون طبعة) 1999.
- عبد الرحمان البكريوي : تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني «ندوة العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة» الرباط، 10 و11 و12 أبريل 2001.
- عز الدين حفيف : التخطيط الحضري وإشكالية التجهيزات العمومية. اليوم الدراسي المنظم بين وزارة التربية الوطنية ووزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، 2001.
- محمد الوكاري : العقار بين الازدواجية وتعدد الأنظمة ومتطلبات التنمية الحضرية، منشورات مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش، مطبعة الوطنية، الطبعة الأولى، مراكش، 2003.
- محمد بونبات : الإكراهات في المجال العقاري والتخطيط العمراني: اليوم التشاوري والدراسي في شأن إعداد مدونة التعمير المنظم من طرف الوكالة الحضرية لسلطات بشراكة مع جامعة الحسن الأول يوم الأربعاء 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات.

- Abdelghani Abouhani : La planification urbaine au Maroc : rigueur normative et espace urbain fragmenté In Intégration à la ville et services urbains au Maroc, ouvrage coordonné par Claude de Miras, Paris : Institut de recherche pour le développement, 2005.
- Abdellatif El-Hajjami : Enfin une approche globale pour sauver l'urbanisme ancien et ses habitants ! In Architecture du Maroc, N.31, 2007.
- Mohammed Ben Attou : De l'urbanisme opérationnel à l'urbanisme du fait : une approche critique de 40 ans d'urbanisme à Agadir In Espace géographique et société marocaine, N.7, 2002.
- Morched Chabbi : Fonctions et usages des études d'urbanisme dans la production de la ville au Maghreb In Villes réelles, villes projetées : fabrication de la ville au Maghreb, Paris, Maisonneuve et Larose, 2006.
- Mbarek Ameur : Unité de la ville et urbanisme : contribution à la mise en place des structures : cas de Casablanca In Revue marocaine d'administration locale et de développement, N.51-52, 2003.

• Thèses et mémoires :

- أحمد مالكي : التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق : وحدة التكوين والبحث الإدارة العامة، كلية الحقوق بوجدة، الموسم الجامعي-2007 2008 .
- عماد التسماني : التعمير والمشكل العقاري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، الموسم الجامعي: 2002-2003 .
- عبد الله اسروح : الصعوبات التي تواجه التخطيط العمراني بالمغرب. بحث الدراسات العليا المعمقة في القانون، وحدة العقار والتعمير والإسكان. كلية الحقوق أكادال السنة الجامعية 2003-2004 .
- حسن فاطمي : التعمير الاستثنائي: دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، الموسم الجامعي 2004-2005 .
- منير الراوي : تصميم التهيئة بين الإدارة المكلفة بالتعمير والمجالس الجماعية. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بوحدة التكوين والبحث «العقار والتعمير والإسكان» جامعة محمد الخامس الموسم الجامعي 2002-2003 الرباط.
- Abdelwahed Elidrissi : La conception de l'espace urbain au Maroc : cas des plans d'aménagement de la couronne ouest de Casablanca, thèse de doctorat, Université Hassan II, FLSH de Mohammedia, 2011.
- Ellouali Belkacem : La planification urbaine face à l'éclatement de l'espace à Oujda, mémoire de 3^{ème} cycle pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures en Aménagement et Urbanisme, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2008.
- Omar Elidrissi : Evaluation des documents d'urbanisme à travers la dérogation : Cas de la région Doukkala-Abda, mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies, 2004-2005
- Hassan EL FATMI : L'urbanisme dérogatoire - Etude comparée, mémoire DESA, Agdal Rabat 2004-2005.

• Autres Sources :

- www.mhu.gov.ma
- www.marocurba.gov.ma
- www.hcp.ma
- www.legifrance.gouv.fr
- www.mamr.gouv.qc.ca
- www.coin-urbanisme.org
- www.gridauh.fr

