

NOTE THEMATIQUE

POUR UNE NOUVELLE STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE ET DE GOUVERNANCE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT URBAIN

DEFIS, CONTRAINTES ET LEVIERS D'ACTION

REVUE DE L'URBANISATION AU MAROC (PROJET P164989)

Mai 2018



Banque Mondiale
Développement Urbain, Rural et Social (GSURR)
Moyen Orient et Afrique du Nord (MNA)

Cette Note Thématique a été préparée par Olivier Toutain (Consultant en planification urbaine), sous la supervision de Augustin Maria (Spécialiste Principal en Développement Urbain), avec des contributions de Abdellah Lehzam (Consultant en planification urbaine), Lamia Zaki (Consultante en développement urbain), et Julie Biau (Analyste de Programme).

Table des Matières

ACRONYMES.....	4
Résumé exécutif.....	6
Contexte : L'urbanisation en marche au Maroc, perspectives et défis	8
I. Dynamique démographique et poids de la croissance des ménages	8
II. Accélération de l'extension des villes et bouleversement des modes de gestion traditionnels	9
Contraintes du système d'encadrement, de régulation et de mise en œuvre du développement urbain	11
I. Dysfonctionnements et contraintes du système foncier	11
II. Faible pertinence des instruments classiques de planification urbaine et d'aménagement	11
III. Difficultés de l'action collective et de la gouvernance des territoires	14
IV. Insuffisance du financement et trop faibles ressources humaines	14
Problématique : les réponses apportées au manque de financement de l'urbanisation ne sont pas à la mesure des enjeux à venir.....	15
I. Envergure des efforts entrepris.....	15
II. Défis institutionnels et absence de lignes directrices	16
III. Une volonté de réforme au plus haut niveau	17
Propositions : Vers un meilleur avenir urbain ?.....	18
I. Instruments et régulation	18
Proposition #1 : Articuler et intégrer les différents niveaux de planification territoriale / urbaine / locale.....	18
Proposition #2 : Adapter et moderniser l'exercice de la planification urbaine	19
Proposition #3 : Mettre en place un cadre d'accompagnement et de mise en œuvre des grands projets d'intérêt national.....	20
Proposition #4 : Encourager la territorialisation et la mise en cohérence de l'action publique en matière de développement urbain (urbanisme, habitat, déplacement, etc.).....	21
Proposition #5 : Renforcer les capacités d'aménagement opérationnel et foncier au niveau local	22
Proposition #6 : Améliorer la gestion foncière.....	25
Proposition #7 : Assurer une meilleure contribution financière au développement urbain... 	27
II. Acteurs	28
Proposition #8 : Positionner le Wali en tant qu'acteur pivot de la déconcentration administrative dans le contexte de régionalisation avancée.....	28
Proposition #9 : Faire de l'échelle de l'agglomération le niveau incontournable de la définition et de la mise en œuvre de la politique urbaine.....	29
Proposition #10 : Transformer les Agences urbaines en outil technique et d'appui clef à la nouvelle organisation territoriale.....	31
Conclusion : De grandes références à revoir	32

ACRONYMES

AU :	Agences urbaines
AUC :	Agence urbaine de Casablanca
CDG :	Caisse de dépôt et de gestion
CERED :	Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques
CRI :	Centre régional d'investissement
DGCL :	Direction Générale des Collectivités Locales
DPU :	Droit de préemption urbain
DU :	Direction de l'Urbanisme
DUP :	Déclaration d'utilité -publique
DAT :	Direction de l'aménagement du territoire
ECI :	Etablissement de coopération intercommunale
HCP	Haut-Commissariat au Plan
LYDEC :	Lyonnaise des Eaux de Casablanca.
MATUHPV :	Ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat de la politique de la ville
MCA :	Millennium challenge account
MHU :	Ministère de l'habitat et de l'urbanisme
MMDHS :	Milliard de Dirhams
MOD :	Maitrise d'Ouvrage Déléguée
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU :	Organisation des Nations Unies
PA :	Plan d'aménagement
PAC :	Plan d'action communal
PCD :	Plan communal de développement
PDAR :	Plan de développement des agglomérations rurales
PDGC :	Plan de développement du Grand Casablanca
PDR :	Programme de développement régional
PDU :	Plan directeur d'urbanisme
PLH :	Programme local de l'habitat
PLH DU :	Plan local de l'habitat et du développement urbain
PU :	Planification urbaine
PUP :	Projet urbain partenarial
PVSB :	Programme Villes Sans Bidonvilles
RGPH	Recensement général de la Population et de l'Habitat
RS :	Zone de réserve stratégique
SDAU :	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDL :	Société de développement local
SEM :	Société d'Economie Mixte
SNAT :	Schéma national d'aménagement du territoire
SNDD :	Stratégie nationale de développement durable
SNDU :	Stratégie nationale de développement urbain

SPU :	Système de Planification urbaine
SRAT :	Schéma régional d'aménagement du territoire
TNB :	Taxe sur les terrains non bâtis
ZAC :	Zone d'aménagement concerté
ZAD :	Zone d'aménagement différé
ZUN :	Zone d'urbanisation différée
ZUP :	Zone à urbaniser en priorité
TPS :	Town Planning Scheme indien

Résumé exécutif

1. **Malgré des avancées et des succès indéniables, le Maroc pourrait davantage tirer parti des opportunités économiques et du potentiel des villes pour en faire des leviers de progrès économique et social.** La dynamique démographique, bien que moins soutenue que par le passé, continue à être un considérable défi pour le Maroc. A cette évolution, s'ajoute un processus d'urbanisation accéléré, qui implique de nouvelles formes et dynamiques de développement (du rural vers le périurbain, de l'urbain vers le périurbain), et une évolution des modèles de production, de mobilité et d'habitation urbaines (grands projets, villes nouvelles, etc.) qui bouleversent les équilibres et les modes de gestion traditionnels.

2. **Le système d'encadrement, de régulation et de mise en œuvre du développement urbain n'apparaît plus en mesure de répondre aux contraintes multidimensionnelles auxquelles il fait face (institutionnelles, opérationnelles, foncières, financières, etc.), dans un contexte marqué par une transformation des modes de développement urbain et une augmentation du nombre des acteurs y participant.** Cette note propose un diagnostic des principaux obstacles inhérents au développement urbain, qui tiennent: aux dysfonctionnements du système foncier tant sur le plan du droit que sur celui de la gestion et des pratiques (connaissance, disponibilité, sécurisation) ; à la faible pertinence de la planification urbaine et territoriale pour traiter des enjeux environnementaux, économiques et sociaux et organiser le développement urbain ; à l'absence d'instruments d'aménagement urbain adaptés aux nouveaux enjeux (en dehors des outils et procédures classiques - lotissement, expropriation) ; au déficit de coordination multi acteurs et multi-niveaux à l'échelle des villes et des territoires; à une logique d'organisation et de fonctionnement des territoires qui reste largement dominée par l'Etat central ; et à l'insuffisance des volumes et leviers de financement et des ressources humaines.

3. **Malgré l'importance des efforts consacrés au secteur de l'urbain, les réponses apportées semblent insuffisantes au regard des enjeux à venir.** Les réalisations engagées soulèvent plusieurs questions quant à leurs déterminants, à la convergence des approches et des actions qui les structurent et leur intégration urbaine et territoriale. La plupart des grands projets sectoriels apparaissent ainsi peu articulés avec la planification territoriale et urbaine, tandis que les tentatives pour faire évoluer le système n'ont pas abouti faute de réformes et de consensus institutionnels. A ceci s'ajoute une absence de vision et de lignes directrices sur la question des villes. La difficulté de cette entreprise tient à sa dimension transversale. Ces contingences compromettent la capacité du Maroc à tirer parti de la dynamique d'urbanisation (et en même temps de la transition démographique) pour durablement soutenir le développement économique et les transformations sociales, environnementales et technologiques.

4. **Cette note identifie dix propositions pour dépasser la situation actuelle et s'engager vers un meilleur avenir urbain :**

- (1) Articuler et intégrer les différents niveaux de planification territoriale / urbaine / locale ;
- (2) Adapter et moderniser l'exercice de la planification urbaine ;
- (3) Adopter un cadre de gestion et de mise en œuvre des grands projets d'intérêt national ;

- (4) Encourager la territorialisation et la mise en cohérence des actions publiques sur l'urbain (urbanisme, habitat, déplacement, etc.) ;
- (5) Renforcer les capacités d'aménagement opérationnel et foncier au niveau local ;
- (6) Améliorer la gestion foncière ;
- (7) Assurer une meilleure contribution financière au développement urbain ;
- (8) Positionner le Wali en tant qu'acteur pivot de la déconcentration administrative ;
- (9) Faire de l'échelle de l'agglomération le niveau incontournable de la définition et de la mise en œuvre de politiques urbaines intégrées; et
- (10) Transformer les Agences urbaines en outil technique et d'appui clef à la nouvelle organisation territoriale

5. Les pistes de propositions et leviers d'action développés doivent cependant pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une vision nationale sur la ville et les territoires, et se traduire par un engagement des parties prenantes institutionnelles et des dispositifs d'impulsion multi acteurs. Une première ligne d'action prioritaire serait donc l'adoption d'un cadre d'orientations et de référence pour les villes et les territoires. Les réformes proposées reposent également sur la modernisation du cadre législatif de la planification territoriale et urbaine et de l'aménagement.

Pour une nouvelle stratégie de mise en œuvre et de gouvernance de l'urbanisme et de l'aménagement urbain

Défis, contraintes et leviers d'action

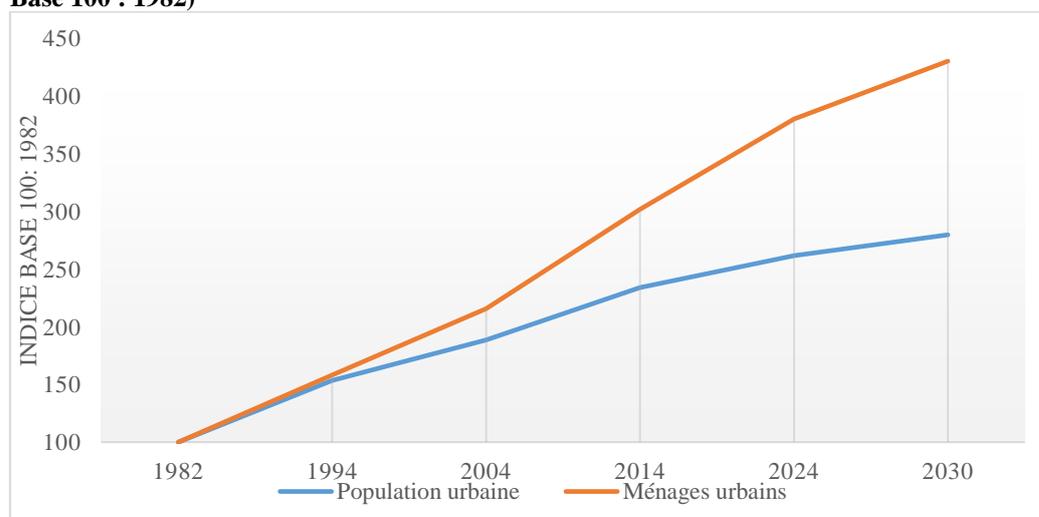
Contexte : L'urbanisation en marche au Maroc, perspectives et défis

6. *La dynamique démographique, bien que moins soutenue que par le passé, représente toujours un considérable défi pour le Maroc et un puissant déterminant des choix et des politiques de développement social, économique et territorial. A cette pression démographique, s'ajoute un processus d'urbanisation accéléré, qui s'accompagne de nouvelles formes et dynamiques de développement (du rural vers le périurbain, de l'urbain vers le périurbain), et d'une évolution des modèles de production des territoires urbains, de mobilité et d'habitat (grands projets, villes nouvelles, etc.) qui bouleversent les équilibres territoriaux et les modes de gestion traditionnels de la croissance urbaine.*

I. Dynamique démographique et poids de la croissance des ménages

7. **La croissance démographique au Maroc est essentiellement urbaine.** Ceci s'explique en grande partie par l'exode rural et l'extension des périmètres urbains sur les campagnes. Bien que le taux d'accroissement de la population marocaine soit en baisse (il est passé de 1,38% à 1,25% entre 2004 et 2014 dans le sillage d'une transition démographique rapide), la population marocaine continue à s'urbaniser. Les villes abriteront ainsi actuellement près des trois quarts des Marocains contre 60,3% en 2014. Quelques 5,8 millions urbains¹ vont ainsi s'ajouter aux villes dans les 15 ans à venir, dont au moins 50% iront dans les plus grandes d'entre elles.

Graphique 1 : Indice de l'évolution de la population et des ménages urbains à l'horizon 2030 (indice Base 100 : 1982)



Source : HCP / Etude SPU

¹ HCP- Projections de la population et des ménages (2014-2050), mai 2017.

8. **Les évolutions de la structure démographique et le tempo de la croissance des ménages génèrent des besoins sans précédent.** Le Maroc va devoir non seulement gérer la transition démographique mais aussi la forte croissance des ménages et l'augmentation de la part de la population en âge de travailler² (dans l'urbain, le taux de croissance annuel des ménages entre 2004 et 2014 est de 3,48% contre 2,1% pour l'accroissement de population annuel moyen - Graphique 1). Ces évolutions ont un impact considérable sur la demande en logements, en équipements, en emplois, et en services (éducation et santé, transport, et infrastructures de base).

II. Accélération de l'extension des villes et bouleversement des modes de gestion traditionnels

9. **L'urbanisation du Maroc s'accompagne d'un processus inédit d'accroissement des villes et de formation d'aires métropolitaines.** En 2014, les deux tiers (68,2%) de la population urbaine du pays étaient concentrés dans des villes de plus de 100 000 habitants, bien que le poids démographique des huit métropoles nationales par rapport à la population marocaine ait diminué depuis 1971 (Graphique 2). Cette apparente stabilisation de la population des grandes villes ne signifie ni une baisse de l'attractivité de ces villes, ni une perte de leur influence - on assiste au contraire depuis quelques années à un redéploiement spatial des « villes métropoles » qui trouve son expression la plus avancée au niveau des métropoles de Tanger, du Grand Casablanca -Rabat Salé et du Grand Agadir. Cette tendance s'est traduite par la formation d'aires métropolitaines ou de conurbations autour des villes et des agglomérations (Tanger, Agadir), des phénomènes de périurbanisation diffuse sur de vastes espaces territoriaux (Kénitra, Fès, Meknès), ainsi que par la poursuite de l'expansion de l'axe urbain atlantique (El Jadida, Casablanca, Rabat Salé, Kénitra).

10. **Dans les grands pôles urbains, le rythme d'extension des villes s'avère nettement plus rapide que celui de la croissance de la population urbaine.** Ceci tient à la séparation des fonctions (économiques, résidentielles, etc.) et à l'augmentation de l'espace moyen consommé par habitant. Une analyse réalisée au niveau du Grand Casablanca, de Rabat-Salé-Témara et du Grand Marrakech, souligne ainsi la dynamique de l'extension des zones bâties dans les trois grandes agglomérations au cours de la période 2010-2016, et une tendance généralisée à la baisse des densités urbaines. Le décrochage entre l'étalement urbain et l'accroissement démographique est considérable : le taux de croissance des aires urbanisées a ainsi été plus de 5 fois supérieure à celui de la démographie à Marrakech (de 2,21 à 12,25%), plus de 3 fois pour l'ensemble Rabat-Salé-Témara (de 1,96 à 5,85%), et plus de 1,7 pour le Grand Casablanca (de 1,64 à 2,78%), au cours de la période de comparaison³ (cf. figure 1). A Marrakech, la superficie urbanisée de l'agglomération a pratiquement doublé en une décennie (de 16 000 à 32 000ha) ce qui en fait un cas unique en grande partie dû à la dynamique d'investissement et aux projets touristiques et résidentiels. De même, le Grand Casablanca a vu sa superficie bâtie multipliée par 3,5 (de 10 000 à 36 069 hectares) entre 1980 à 2016.

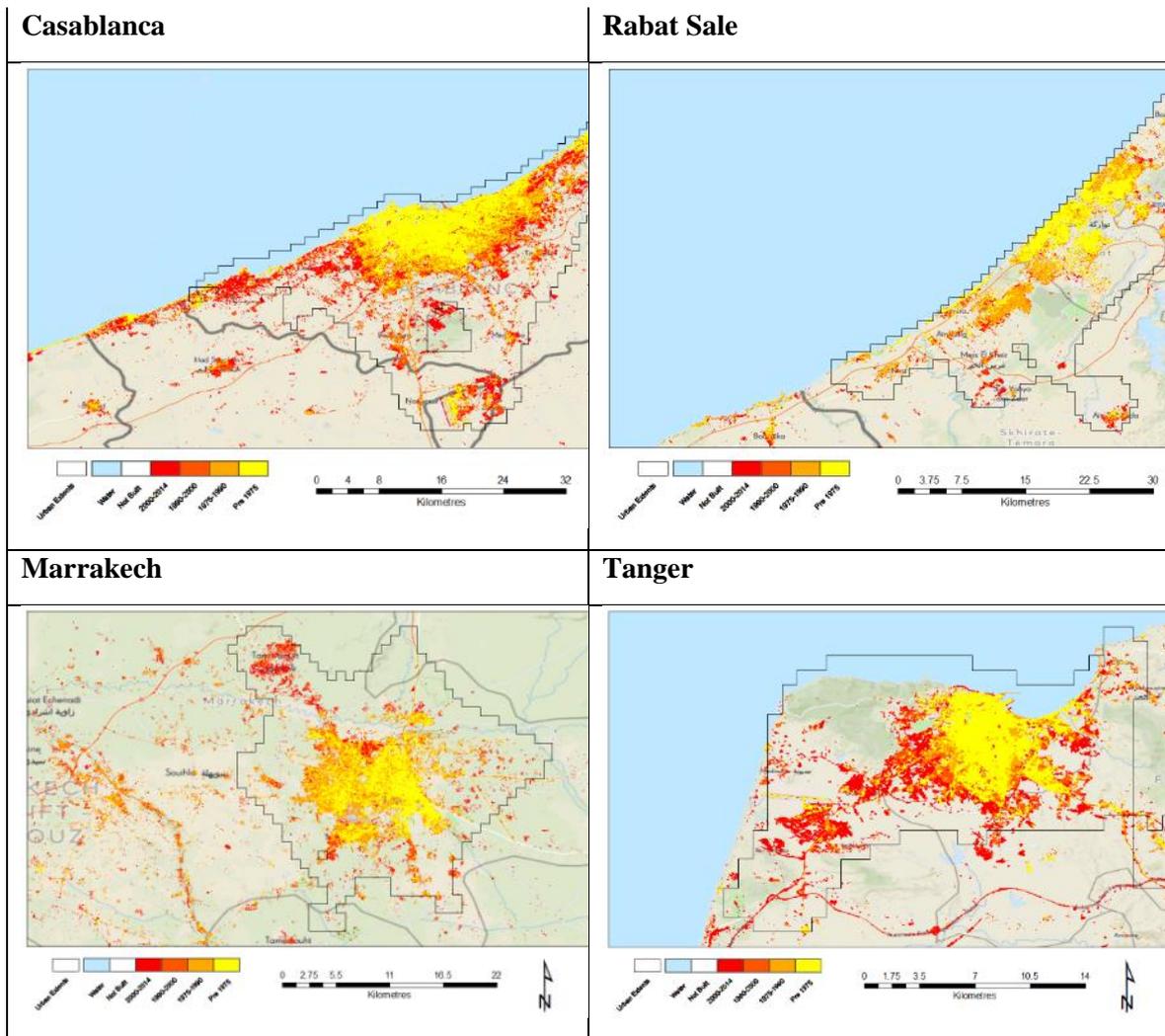
11. **Ce phénomène d'étalement urbain s'accompagne d'importants besoins**

² Selon les prévisions du HCP, cette population va passer de 62,4% par rapport à la population totale, en 2014 à 63,8% en 2030 (voir HCP, Rapport National sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement 2015, août 2015, page 18).

³ 2010-2016 pour l'accroissement spatial, 2004-2014 pour l'accroissement démographique.

fonciers. La demande en foncier urbain annuel est estimée à 7.000 Ha⁴, pour accueillir la population dans les décennies à venir et répondre aux besoins de logements, d'équipements et de zones d'activités économiques (CERED), soit un coût de 1,8 milliards Dh⁵. Une très grande partie de ce coût ira se reporter sur les grandes agglomérations, en premier lieu, Casablanca, qui continue à être au centre du dispositif urbain national, mais aussi depuis plus récemment Tanger qui voit exploser son hinterland urbain, ainsi que Marrakech et l'ensemble Témara Rabat Salé Kénitra.

Figure 1. Evolution des extensions urbaines dans les grandes agglomérations entre 1975 et 2014



Source: Banque Mondiale en utilisant les cartes ArcScene

⁴ Sources : e-GEOPOLIS, RGPH, estimations CREADH (Etude sur le système de planification urbaine au Maroc. Analyse diagnostic. Direction de l'Urbanisme).

⁵ Rachid Afirat. 2014. Planification urbaine et défis de la croissance des villes.

Contraintes du système d'encadrement, de régulation et de mise en œuvre du développement urbain

12. *Malgré des avancées et des succès indéniables, le Maroc pourrait tirer davantage tirer profit des opportunités économiques et du potentiel des villes pour en faire des leviers de progrès économique et social⁶. Les contraintes et les dysfonctionnements du système (planification, foncier, financier, opérationnel, législatif, de gouvernance, etc.) compromettent actuellement la capacité du pays à correctement accompagner et gérer le processus d'urbanisation.*

I. Dysfonctionnements et contraintes du système foncier

13. **Le système foncier marocain présente d'importantes contraintes juridiques comme dans sa gestion et ses pratiques (connaissance, disponibilité, sécurisation).** Ces contraintes sont au cœur des difficultés rencontrées dans la mise en cohérence du développement urbain et l'intégration économique et sociale des populations concernées. Elles résident principalement dans la complexité et la lourdeur des dispositions juridiques adoptées, la multiplicité des régimes fonciers, la faiblesse de la proportion des biens immobiliers immatriculés (environ 10% dans les communes rurales⁷), et la non-actualisation de la carte foncière.

14. **L'accès au foncier reste un frein majeur à l'investissement privé et à la croissance économique.** Le poids des contingences rencontrées interpelle aujourd'hui sur la nature des réponses à apporter et sur les leviers à actionner aux plans juridique, institutionnel, managérial et financier pour fluidifier les marchés, activer la mise à disposition des terrains équipés et mettre en place un cadre sécurisé pour les activités économiques.

II. Faible pertinence des instruments classiques de planification urbaine et d'aménagement

15. **Malgré les efforts entrepris pour couvrir le territoire, la planification urbaine (PU) n'est pas aujourd'hui un outil pertinent et adapté pour traiter des enjeux environnementaux, économiques et sociaux et réguler le développement urbain.** La PU ne parvient pas à être un cadre cohérent de coordination des actions sectorielles (logements, équipements publics, activité, mobilité et transport, etc.) ni un levier de leur mise en œuvre. Elle est en effet plus conçue comme un produit final rigide que comme un processus souple et évolutif d'accompagnement et de régulation du développement urbain. La planification urbaine est dans ce contexte contournée par d'autres pratiques et modes de faire (stratégies sectorielles, grands projets, plans de développement stratégique de villes, dérogation, urbanisation non contrôlée) "*qui constituent des éléments de régulation et des réponses aux attentes économiques et sociales*"⁸ mais dont les impacts et les coûts à long terme ne sont pas correctement évalués.

⁶ Tirer avantage de l'urbanisation pour promouvoir un nouveau modèle de croissance et réduire les disparités territoriales. Note de politique - Développement urbain & régional. Mai 2017. Banque Mondiale.

⁷ Direction de l'Aménagement du Territoire. Juillet 2017. Étude relative à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du foncier. Vision prospective et stratégie nationale de gestion du foncier.

⁸ Direction de l'Urbanisme. 2017. Etude sur le Système de planification urbaine. Analyse diagnostic.

Encadré 1. Principaux instruments et acteurs de la planification territoriale et de l'aménagement urbain⁹

INSTRUMENTS. Le système de planification territoriale marocain, qui porte une vision de développement du territoire à moyen et long termes, comprend des instruments déclinés à différentes échelles, dont la mise en œuvre et l'impact sur le terrain restent cependant globalement très limités, comme le montrent plusieurs études récentes qui soulignent notamment leur instabilité¹⁰:

- échelle nationale, via le *Schéma national d'aménagement du territoire* (SNAT). Finalisé en 2004, le premier SRAT n'a pas été opérationnalisé, ses recommandations sont aujourd'hui obsolètes et il semble être tombé dans l'oubli. La loi 111-14 de 2015 relative aux régions évoque une « politique publique d'Aménagement du Territoire adoptée au niveau national » qui aurait dû précéder la mise en place des nouveaux SRAT (cf. ci-dessous) sans se référer directement au SNAT, ce qui illustre bien le flou entourant aujourd'hui cet instrument ;
- échelle régionale, via :
 - les *Schémas régionaux d'aménagement du territoire* (SRAT), documents en cours de remplacement suite au nouveau découpage régional mis en œuvre depuis la réforme constitutionnelle de 2011 ;
 - les *Plans de développement régional* (PDR) instaurés en 2015 et quidressent la liste des projets d'investissement à réaliser à court terme ;
- échelle métropolitaine, via le *Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement* (SOFA), outil permettant d'articuler planification territoriale et urbanisme en réalisant notamment la liaison entre le SNAT et les SDAU. Seul celui de l'aire métropolitaine centrale Casablanca - Rabat. a jusqu'à présent été élaboré (fin 2008). Comme le SNAT, ce premier pilote n'a pas été opérationnalisé (pas de montage institutionnel dédié ni de financements alloués), même s'il a contribué à l'enrichissement du dernier SDAU de Casablanca (2009) ;
- échelle urbaine/intercommunale, via les *Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain* (SDAU), documents d'orientation visant à planifier l'organisation du développement urbain à l'échelle d'un territoire pouvant comporter plusieurs communes, notamment à travers la définition d'options d'aménagement, de zones nouvelles d'urbanisation, la fixation de la destination générale des sols, etc. Les SDAU sont élaborés par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme avec la participation des collectivités locales. Bien que ces dernières n'aient pas de pouvoir décisionnel pour la préparation des SDAU, elles sont chargées de les mettre en œuvre ;
- échelle communale ou infra-communale, via les *plans d'aménagement* (PA), qui fixent l'affectation des sols et définissent les possibilités ou restrictions/interdictions de construire.

ACTEURS

Etablissements publics sous tutelle du département de l'urbanisme, les *agences urbaines* sont responsables de l'élaboration des documents d'urbanisme (et en

⁹ L'aménagement urbain renvoie à l'ensemble des pratiques, outils, institutions et modes de financement destinés à mettre en œuvre de manière cohérente les dispositions prévues dans les plans d'urbanisme.

¹⁰ MUAT, Système de planification urbaine au Maroc. Analyse diagnostic

particulier des SDAU et PA). Elles ont également des prérogatives en matière de gestion urbaine (instruction des demandes d'autorisation de construire, délivrance des avis conformes, contrôles de conformité, etc.) qui s'avèrent d'autant plus lourdes que les documents d'urbanisme (PA) sont souvent considérés comme des références intangibles sans possibilité d'adaptation. Les Agences urbaines sont également des acteurs clé du développement local à travers la production d'études thématiques (plan vert, plan d'ordonnancement, charte architecturale, projet de renouvellement urbain) mais également via leur implication dans les différents programmes existants (programmes de mise à niveau DGCL ou MATUHPV, Plans d'action communaux, plans de développement des grandes villes, ...). Seule l'Agence urbaine de Casablanca s'est récemment vu confier un rôle d'aménageur urbain.

Bien que n'ayant qu'un rôle consultatif dans l'élaboration des SDAU et des PA, les *communes* sont chargées de leur mise en œuvre. En matière d'aménagement urbain, elles participent aux programmes de mise à niveau urbaine des infrastructures municipales dans les quartiers sous-équipés via des programmes spécifiques ou les budgets communaux.

Plusieurs *établissements publics* de droit privé constituent également des acteurs clés de l'aménagement urbain (Holding Al Omrane, Caisse de Dépôt et de Gestion et ses démembrements), sur d'ambitieux projets de villes nouvelles, d'habitat social, etc.

Plus récemment, des structures dédiées sous forme de SDL ou de SA contribuent à la mise en œuvre des plans stratégiques des grandes villes. Il s'agit par exemple de la société Rabat Région Aménagement chargée de la réalisation du Plan Rabat Ville Lumière sous l'autorité du Wali ou encore des SDL Casa Aménagement, Casa Prestations, Casa Transport pour le Programme de Développement stratégique du grand Casablanca (PDGC).

16. **Par ailleurs, son cadre de mise en œuvre est dépourvu d'instruments d'aménagement urbain en dehors des outils et procédures classiques (lotissement, expropriation).** Le Maroc ne dispose pas aujourd'hui d'outils juridiques, opérationnels, et fonciers lui permettant d'organiser de façon cohérente, volontariste et/ou négociée des opérations d'aménagement et/ou de renouvellement urbain¹¹. Il ne tire pas non plus pleinement partie des possibilités de contribution du foncier urbain au coût de l'urbanisation en s'inspirant des nombreuses expériences et formules de PPP dans l'aménagement urbain à travers le monde. L'échappatoire du foncier public (dont la consommation a presque quadruplé entre les années 1980 et 2000 à un rythme annuel moyen de 5 000 ha¹²) ou de la dérogation, hors des zones d'urbanisation prévues, n'est pas à l'échelle des besoins (voir l'exemple de Casablanca dans l'encadré).

Encadré 2. Importance des surcoûts entraînés par les développements urbains hors SDAU à Casablanca

Les analyses économiques effectuées par le délégataire LYDEC ont montré l'importance

¹¹ Le seul outil d'urbanisme opérationnel concerne les associations syndicales de propriétaires urbains via la procédure de remembrement urbain pour la réalisation de lotissements et de leurs équipements publics (voiries et réseaux divers) régie par le dahir de 1917

¹² Tarik Harroud. Un urbanisme d'État en quête de terrains publics. Revue Foncière. 2017.

des surcoûts entraînés par les développements urbains hors SDAU à Casablanca, soit 1000 ha entre 2009 et 2012. L'équipement de ces nouvelles zones d'extension a en effet nécessité la mise en place de *“solutions isolées et provisoires, parfois très éloignées de l'optimum technico-économique défini par les schémas directeurs qui ont contribué à augmenter de manière significative les coûts d'équipement liés à leur mise en œuvre ainsi que des surcoûts de gestion et d'exploitation par rapport au choix initialement définis”*¹³.

L'observation par LYDEC des coûts complets (foncier, équipement, gestion, etc.) des opérations en dérogation a fait ressortir que le gain dû à l'opportunité foncière était contrebalancé par les surcoûts entraînés. De ce fait, l'investissement global se rapprochait de celui d'une opération en *“situation urbanistique normale”* (c'est-à-dire inscrite dans un document d'urbanisme).

III. Difficultés de l'action collective et de la gouvernance des territoires

17. **Le développement des villes et des territoires est fortement entravé par le déficit de coordination multi-acteurs et multi-niveaux. Les stratégies sectorielles** (économique, logement, tourisme, environnement, etc.) restent souvent cloisonnées et les nécessaires synergies entre elles sont rarement mises en œuvre. Au-delà de la faible coordination multisectorielle, la gouvernance des territoires reste peu articulée aux différentes échelles d'intervention (régional et urbain, intercommunal, etc.) Le développement urbain et territorial pâtit également de la multiplicité des acteurs institutionnels dans ce domaine, du chevauchement des prérogatives et de l'absence de territorialisation de l'action et de mise en cohérence des politiques publiques au niveau local.

18. **L'organisation et le fonctionnement des territoires restent largement dominés par l'Etat central et par des logiques descendantes.** La réforme de la déconcentration reste le maillon faible d'une gouvernance territoriale souhaitée plus efficiente (la Charte de la déconcentration étant toujours en projet). Les municipalités de leur côté, n'ont pas de pouvoir sur des processus d'urbanisation qui sont largement sorties de leurs limites et dont les charges sont reportées sur des communes rurales dans l'incapacité d'y faire face. Ces transformations rapides interpellent les pouvoirs publics sur la gouvernance à l'échelon intercommunal et métropolitain (où se jouent aujourd'hui les grands enjeux du développement urbain) et sur les réponses à apporter aux plans institutionnel, financier, de la planification, etc.

IV. Insuffisance du financement et trop faibles ressources humaines

19. **Les volumes et leviers de financement de l'urbanisation sont largement insuffisants et le foncier y contribue peu.** Les villes ne peuvent plus aujourd'hui compter sur les mécanismes classiques tels que la mobilisation du foncier public ou la péréquation, ou encore sur les mécanismes dérogatoires pour répondre à la demande en financement de leur développement et de leur équipement. Les besoins en investissements estimés pour les

¹³ Lyonnaise des Eaux de Casablanca (LYDEC), 2013, « Evaluation du coût complet de mise en œuvre des Schémas Directeurs : Mise au jour des surcoûts liés à l'équipement en eau potable et assainissement des zones d'extension du Grand Casablanca ».

infrastructures urbaines dans les villes marocaines se montent à environ 320 milliards DHs sur la période 2017-2027, dont plus des deux tiers devront être financés par les municipalités¹⁴ (part estimée à 222 milliards DHs soit 22,2 milliards DHs /an)¹⁵. Celles-ci ne pourront pas assumer ces dépenses sur les bases actuelles. Elles sont par ailleurs dans l'incapacité financière de répondre aux exigences « d'exécution des dispositions du plan d'aménagement'' et « d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation » définies par la loi 113-14 (art 85) au titre des compétences transférées. La fiscalité locale apparaît aussi déconnectée et contribue peu aux dépenses d'aménagement urbain. Il n'y a pas non plus de dispositifs dédiés de financement de l'urbanisation, ni de mécanisme liant le foncier au financement (ou à la participation) des dépenses d'équipement et d'aménagement.

20. Les ressources humaines, les compétences ainsi que le management stratégique des agences urbaines ne sont pas en phase avec les besoins et les évolutions en cours. Malgré leur ancrage territorial, leurs acquis et les réels progrès accomplis dans la gestion urbaine¹⁶, les agences urbaines ne parviennent pas à faire évoluer les pratiques de planification urbaine, à prendre en compte des démarches et des projets plus complexes et à anticiper sur des sujets d'avenir (prospective, changement climatique et résilience urbaine, animation territoriale, urbanisme durable, etc.). Même si elles peuvent être sans le formaliser des acteurs du développement local à travers un appui aux acteurs locaux, la réalisation d'études, l'identification de projets etc., elles éprouvent aussi des difficultés à mettre en relation les acteurs du développement territorial et à être « moteurs » et « manageurs » d'une concertation multi acteurs. Elles établissent notamment peu de rapports de coopération et de partenariat pour faciliter la mise en œuvre des documents d'urbanisme, initier des approches pré-opérationnelles et appuyer les collectivités locales et les opérateurs publics et privés au montage de projets d'aménagement en amont des procédures d'autorisation.

Problématique : les réponses apportées au manque de financement de l'urbanisation ne sont pas à la mesure des enjeux à venir

21. Le Maroc consacre des efforts importants au secteur de l'urbain mais les réalisations entreprises soulèvent plusieurs questions quant à leurs déterminants, à la convergence des approches et des actions qui les structurent et leur intégration urbaine et territoriale.

I. Envergure des efforts entrepris

22. Le Maroc a sur la période récente entrepris des efforts considérables pour répondre à la pression des villes et aux besoins de développement. Des moyens financiers importants ont ainsi été consacrés à l'amélioration des infrastructures, à la requalification / réhabilitation urbaine, aux équipements publics, à la résorption des bidonvilles, etc. à travers les programmes de mise à niveau, le PVS (Programme Villes Sans Bidonvilles), les plans de développement stratégique de villes¹⁷.

¹⁴ Tirer avantage de l'urbanisation pour promouvoir un nouveau modèle de croissance et réduire les disparités territoriales. Note de politique - Développement urbain & régional. Banque Mondiale. Mai 2017.

¹⁵ Id.

¹⁶ Notamment à travers la mise en place des guichets uniques dématérialisés pour l'instruction des permis de lotir et de construire et de l'E-instruction, qui permettent de réduire les délais, d'améliorer la transparence de l'instruction et de mettre l'urbanisme plus à la portée des citoyens.

¹⁷ Plan de développement du Grand Casablanca, Programme « Rabat ville lumière », programme Tanger Métropole, etc.

23. **De grands projets ont été également réalisés au titre des stratégies sectorielles**¹⁸. Ces réalisations ont pour objectif de répondre aux besoins de la diversification et de la spécialisation de l'économie nationale ; d'assurer une offre de qualité en foncier industriel, en logements et en équipements en nombre suffisant à travers les villes nouvelles ; et de se connecter aux circuits de l'économie mondiale par le biais de grandes infrastructures, de ports, de plateformes logistiques, etc.

Encadré 3. A Tanger et Kénitra, le développement économique accompagne la croissance urbaine

Plusieurs exemples témoignent au Maroc des impacts positifs des choix publics effectués en lien avec le développement urbain et/ou territorial et de leurs effets de levier sur la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie. C'est en particulier le cas de Tanger, "*ville en plein emploi*"¹⁹, et qui s'érige en pôle économique majeur au sein de l'espace national sous l'effet d'une dynamique de transformation sans précédent et des investissements publics et privés opérés (comme par exemple Tanger Med ou Renault).

C'est aussi celui de Kénitra dont la dynamique d'urbanisation est liée au développement économique et à la réalisation d'Atlantic free zone, de la future usine PSA (Peugeot Société Anonyme), et du prochain port Atlantique ce qui ne manquera pas d'entraîner une redistribution de richesses à l'échelle de la région.

24. **La plupart de ces projets sectoriels apparaissent cependant peu articulés avec la planification territoriale et urbaine.** Ils "*se déclinent en général à côté des villes en évitant d'affronter directement la complexité urbaine*"²⁰ (foncière, politique, institutionnelle, etc). Cette mise à distance et le contournement des procédures classiques d'intervention (via le recours fréquent à la dérogation) posent à terme la question de leur impact sur les territoires et de leur efficience qui apparaissent au final parfois très relatifs par rapport aux objectifs initiaux du fait des difficultés de leur intégration territoriale. Ces modes de faire ont eu également pour effets d'ouvrir inconsidérément les périmètres d'urbanisation, de disséminer les efforts et les moyens financiers et d'accroître les coûts de gestion urbaine. Cette situation qui renvoie au manque de visibilité et de coordination des acteurs du développement urbain dans l'espace pose à terme la question clé de l'arbitrage entre les impératifs à court terme du développement et ceux de l'optimisation des ressources publiques.

II. Défis institutionnels et absence de lignes directrices

25. **Les tentatives pour faire évoluer le système n'ont pas abouti faute de réformes et de consensus institutionnels.** De nombreuses stratégies, initiatives et démarches innovantes (Stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT), PLHDU, projet de Code de l'Urbanisme, Stratégie Nationale de Développement urbain - SNDU, politique de la ville dans sa version initiale, projets de villes,...) ont été engagées ces 20 dernières années à différentes échelles territoriale et institutionnelles afin de faire évoluer le système existant

¹⁸ Plan Emergence, Plan d'accélération industrielle, plan directeur des ports, etc.

¹⁹ Wali de la Région de Tanger Tétouan Al Hoceima

²⁰ Stratégie Nationale de Développement urbain. Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. 2007.

(cadre législatif, outils opérationnels, démarches de planification et de programmation, ciblage des actions, etc.). Ces tentatives n'ont toutefois pas eu de suite ou ont été détournées de leurs objectifs initiaux faute de réformes et de consensus institutionnels. Notamment, les efforts de départements tels que la Direction de l'Urbanisme pour améliorer la situation à son niveau et avec la marge de manœuvre possible ont une portée limitée à défaut des préalables politiques et institutionnels.

26. **A ceci s'ajoute une absence de vision et de lignes directrices sur la question des villes.** En dépit des engagements internationaux du Maroc en faveur du développement urbain durable, l'Etat n'a pas aujourd'hui de stratégie ni de vision sur les villes. Il n'existe pas de cadre de référence ou de lignes directrices pour la planification urbaine et territoriale à même de définir des perspectives et des orientations de développement intégrant les dimensions nationale, régionale et locale, les défis de l'urbanisation accélérée et de la mondialisation et les impératifs de la cohésion sociale. Cette absence d'un point de vue national explicite pour le développement urbain durable autour d'un Nouvel Agenda Urbain pose question alors que les institutions marocaines ont pu définir des orientations stratégiques, voire légiférer sur des sujets majeurs (Stratégie énergétique 2030, Maroc Numérique, Stratégie de promotion de la logistique, Loi sur l'eau, Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, etc.).

27. **La difficulté de cette entreprise tient à sa dimension transversale.** Elle implique en particulier différents acteurs entre lesquels un consensus sur la question des villes et du développement urbain peut s'avérer complexe. Elle n'est pas que l'affaire des départements de l'Urbanisme, de l'Aménagement du Territoire ou de l'Intérieur mais relève du Chef du Gouvernement et de l'ensemble des départements sectoriels impliqués dans l'action publique urbaine.

III. Une volonté de réforme au plus haut niveau

28. **La régionalisation avancée et la réforme du mode de gouvernance territoriale est une opportunité majeure au regard des difficultés identifiées.** Elles sont l'occasion d'un changement d'échelle et d'un renforcement de l'adéquation et de l'impact des politiques publiques dans les territoires. En prenant acte des contraintes et des difficultés existantes, elles invitent à tirer parti des possibilités qu'offre la nouvelle configuration institutionnelle pour définir les modalités d'un nouveau système et de modes de faire plus en phase avec les principes et les objectifs de la Constitution.

29. **De même, l'attention renouvelée au plus haut niveau sur la nécessité de mieux appréhender le développement urbain est une opportunité pour engager (ou faire avancer) les réformes nécessaires et traduire dans les faits, les décisions et orientations stratégiques.** L'invitation Royale récente à élaborer une vision commune autour "*d'un système intégré d'aménagement du territoire*" et à adopter "*des mécanismes inédits et innovants, permettant la conception d'un nouveau système urbain propre à assurer une meilleure qualité de vie au profit des citoyens*"²¹ est un signal fort. En outre, l'annonce d'une politique urbaine nationale parmi les objectifs du programme gouvernemental participe de cet élan et laisse préfigurer la volonté de changements et d'inscrire la question urbaine dans l'agenda politique.

²¹ Message de SM le Roi Mohammed VI aux participants à la 2ème édition du forum ministériel arabe sur le logement et le développement urbain. Décembre 17

Propositions : Vers un meilleur avenir urbain ?

30. *Les propositions présentées dans cette partie ont pour but d'avancer des pistes et des leviers d'actions, de réformes, d'adaptations et de révisions sur plusieurs des éléments du système de planification et d'aménagement urbain et territorial. Elles font écho à un certain nombre de recommandations issues de réflexions stratégiques et d'études²² en les situant dans le cadre global de la planification territoriale et urbaine et de l'aménagement urbain et des évolutions et tendances de développement intervenues dans la période récente.*

I. Instruments et régulation

Proposition #1 : Articuler et intégrer les différents niveaux de planification territoriale / urbaine / locale

31. **Faute d'un cadre législatif et réglementaire clair, les éléments du système de planification marocain sont insuffisamment articulés les uns avec les autres.** Ce système repose sur un ensemble d'outils et de dispositifs (SNAT, SNAU, SRAT, SDAU, PA, PDAR) structurés à partir de différents niveaux d'échelle (territoriale / urbaine / locale). Ainsi le SNAT censé servir de cadre de référence aux SRAT²³, est par exemple "sorti de l'actualité"²⁴, les SDAU et les SRAT voient leurs territoires souvent se chevaucher sans que leurs articulations soient clarifiées, et les PA prennent souvent peu en compte les SDAU, les premiers ayant enfin très peu de relation avec les Plans d'aménagement communaux (PAC). Ce défaut de cohérence globale s'explique aussi par l'absence de mécanisme à même de coordonner les différentes actions et objectifs de planification et de développement territorial / local entre les principales parties prenantes institutionnelles. Il s'ensuit une importante déperdition de moyens, et un manque d'efficacité des actions publiques.

Quelles pistes ?

Le moment apparaît donc propice pour :

- 1) **Définir un document / cadre d'orientation au niveau national** à même d'arrêter une vision prospective de l'aménagement du territoire et de servir de référence aux SRAT (et aux PDR)
- 2) Préciser et organiser les **liens hiérarchiques et les rapports normatifs** (conformité, compatibilité, prise en compte, cohérence) organisant les relations entre les différents niveaux / documents de planification territoriale / urbaine / locale : SNAT, SRAT, SDAU, PA, PAC.
- 3) Mettre en place un **cadre / mécanisme de régulation et de renforcement de la coordination** et de la cohérence de l'action de l'Etat en matière de planification territoriale et urbaine

²² Assises nationales sur le foncier, stratégie nationale foncière et plan d'action, Gouvernement du Maroc Millennium Challenge Corporation (MCC) ; Dialogue Maroc / OCDE sur les politiques de développement territorial et la métropolisation ; Etude sur la refonte du système de planification urbaine – Direction de l'Urbanisme, Stratégie Nationale de Développement Durable et sa déclinaison opérationnelle.

²³ Schéma Régional d'Aménagement du Territoire

²⁴ "La nouvelle constitution, pas plus que la loi organique 111-14 ne fait mention de l'aménagement du territoire au niveau national. Le SNAT n'est plus évoqué et aucun document n'est proposé pour le remplacer ou le continuer". Etude SPU. Direction de l'Urbanisme. 2017

Proposition #2 : Adapter et moderniser l'exercice de la planification urbaine

32. **Les documents d'urbanisme ne parviennent pas aujourd'hui à être des cadres de mise en cohérence et de convergence des actions de développement urbain.** Le Maroc consacre un effort important à la planification urbaine (PU), tant au niveau des documents d'orientation (SDAU) que réglementaires (Plans d'aménagement opposables au tiers). Malgré cet engagement, la PU ne parvient pas à s'adapter aux enjeux économiques et aux transformations des modes de faire et de gouvernance.

Quelles pistes ?

Les dysfonctionnements rencontrés ainsi que l'accélération de l'urbanisation justifient aujourd'hui l'adaptation et la modernisation de la planification urbaine tant au niveau de son contenu, que du processus d'élaboration, de sa mise en œuvre et du suivi évaluation. Il s'agit de :

- 1) **Faire en sorte que les plans d'urbanisme (SDAU, PA) puissent accompagner l'urbanisation** en ne cherchant pas à tout planifier au préalable et pour très longtemps²⁵. Cela nécessite de reconsidérer les contenus des documents de façon à préserver et structurer l'essentiel (grande trame de voirie, grands équipements, milieux naturels ou protégés, terrains à risque, etc.) en laissant des souplesses et des marges de manœuvre à l'intérieur des espaces ouverts.
- 4) **Faire évoluer la planification réglementaire classique vers une planification plus engageante** à partir de programmations et de dispositifs de mise en œuvre et de contractualisation à différentes échelles. Il s'agit de favoriser une planification stratégique intersectorielle permettant d'inscrire des dynamiques territoriales et urbaines à partir d'une vision commune de développement et de principes de convergence et de gouvernance multi acteurs.
- 5) **Simplifier les règles et conditions de modifications des documents d'urbanisme** (SDAU / plans d'aménagement) qui doivent pouvoir s'adapter aux contextes et aux évolutions (il faudrait en particulier faire davantage usage de l'article 19 qui permet des modifications particulières au niveau des PA²⁶). Cela doit en même temps donner lieu à une généralisation du suivi / évaluation des documents d'urbanisme (SDAU / plans d'aménagement).
- 6) **Encadrer davantage le recours à la dérogation** (en restreignant cette possibilité en dehors des documents d'urbanisme, en renforçant leur suivi et la mise en œuvre des clauses et contreparties prévues aux conventions de dérogation, etc...)
- 7) **Améliorer les procédures d'instruction et d'approbation des documents d'urbanisme** (SDAU / plans d'aménagement) en fluidifiant la chaîne de décision administrative (CTL, enquête publique, instruction, adoption), en fixant des délais (ou en faisant respecter ceux qui existent) à chaque étape réglementaire, en engageant la responsabilité des walis et des gouverneurs, etc.
- 8) **Renforcer le rôle et l'importance du SDAU, seule véritable occasion aujourd'hui pour les acteurs locaux de débattre d'une stratégie globale de développement** autour d'une vision commune en le rendant obligatoire pour les grandes agglomérations. Les évolutions institutionnelles justifieraient également que leur maîtrise d'ouvrage (actuellement au niveau du département de l'Urbanisme qui devrait cependant garder un

²⁵ Par exemple les SDAU qui ont une durée de 25 ans.

²⁶ Article 19 de la loi 12-90 sur l'urbanisme.

pouvoir d'arbitrage) soient déconcentrée au niveau des walis et des gouverneurs ce qui encouragerait une plus forte appropriation par les parties prenantes.

Proposition #3 : Mettre en place un cadre d'accompagnement et de mise en œuvre des grands projets d'intérêt national

33. **De plus en plus de grands projets sont réalisés au Maroc aujourd'hui en réponse aux enjeux de stratégies sectorielles ou de développements urbains/territoriaux, sans correctement intégrer leur échelle de développement et leur impact sur le territoire.** Ces projets d'intérêt national, régional ou métropolitain sont cependant souvent traités comme de grands lotissements dont les implications ne sont pas prises en compte en termes de transport et de mobilité, d'accès au logement pour tous, de gestion urbaine, de centralité, d'environnement, etc. Ils ne bénéficient aussi parfois pas de tout le soutien nécessaire des parties prenantes locales.

Quelles pistes ?

Il convient donc de pouvoir les doter d'un cadre de traitement et de régulation approprié (conception, instruction, gestion, suivi, etc.)²⁷ ce qui requiert :

- 1) De les **définir** (grands projets d'intérêt national, régional ou métropolitain) selon des critères d'importance ou de complexité, d'intérêt stratégique ou d'importance des financements publics à mobiliser
- 2) De pouvoir les **accompagner** et les instruire de façon appropriée au plan urbanistique aux moyens de zonages (par exemple secteur de grands projets ou grandes opérations à réaliser en tranches, projet d'ensemble d'initiative publique ou privé), d'une démarche de « projet intégré » et de procédures d'instruction et réglementaires adaptées (aux différentes catégories de projets). Un dispositif spécifique de régulation devrait pour cela être prévu de façon à généraliser l'étape de pré instruction des grands projets²⁸ par les agences urbaines, définir les études complémentaires nécessaires et les modalités d'engagement et de suivi des maitrises d'ouvrage aux niveaux environnemental, de la mobilité et du transport, de la gestion urbaine post opérationnelle, etc.
- 3) De les doter de **dispositifs effectifs de pilotage et de suivi multi acteurs**, au niveau central (via un comité interministériel) comme local (via un comité au niveau du Wali de région)
- 4) De prévoir des **dispositions adaptées en matière de fiscalité locale urbaine** notamment au niveau de la TNB²⁹.

²⁷ Les villes nouvelles ne sont par exemple aujourd'hui gérées que par circulaires ministérielles (circulaire relative aux projets de création des villes nouvelles et des nouveaux pôles urbains, circulaire relative à la valorisation des villes nouvelles, circulaire relative à la réalisation des villes nouvelles).

²⁸ Effectuée aujourd'hui uniquement sur demande du pétitionnaire et permettant une instruction urbanistique et réglementaire concertée avec l'agence urbaine préalablement à la demande d'autorisation).

²⁹ La taxe sur les terrains nus non bâtis est contestée par les grands opérateurs aménageurs qui sont tenus de la payer sur les tranches non urbanisées du foncier de grandes opérations passées une période d'exonération (5 ans et 3 ans) prévues par la loi, qu'ils estiment insuffisantes.

Proposition #4 : Encourager la territorialisation et la mise en cohérence de l'action publique en matière de développement urbain (urbanisme, habitat, déplacement, etc.)

34. L'action publique sur les villes reste marquée par des logiques sectorielles, verticales et descendantes souvent cloisonnées et peu adaptées à la spécificité des enjeux territoriaux. Cette situation interpelle quant aux objectifs attendus, à la capacité d'intégration économique et sociale effective de ces programmes et projets et sur l'impact au final de l'intervention publique. La réforme territoriale et la nouvelle configuration d'acteurs (nouveau découpage territorial de 2015, projet de régionalisation avancée de 2011, consécration des trois niveaux de collectivités territoriales) invitent à de nouvelles manières d'appréhender l'action collective sur les territoires et à une meilleure articulation planification / stratégies de développement urbain. Elles sont l'occasion d'encourager un nouveau mode de planification active permettant d'inscrire sur le territoire des stratégies communes et négociées de développement articulées avec les différentes programmations sectorielles et avec les enjeux (urbains, économiques, environnementaux, sociaux) considérés comme essentiels.

Quelles pistes ?

Il convient de relancer l'initiative de stratégies concertées de développement de ville. Les plans stratégiques de développement de villes (Plan de Développement du Grand Casablanca, PDGC³⁰ 2015-2022, Programme «Rabat ville lumière», programme Tanger Métropole, etc.) constituent de nouveaux modes d'action publique qui s'inscrivent pour partie dans cette logique mais qui concernent plus la mise à niveau de l'urbain existant que les nouvelles extensions à organiser et à équiper.

Plus globalement, il faudrait initier des démarches de développement urbain stratégique ou des programmes d'actions territorialisés et concertés intégrant à l'échelle de l'agglomération, la planification urbaine, le logement, le transport et la mobilité, le foncier, les activités économiques, l'environnement, etc., à travers une vision commune et des dispositifs de programmation et de pilotage multi acteurs.

Le ministère MATUHPV est au premier plan concerné par cette proposition. Ses compétences élargies (aménagement du territoire, urbanisme, habitat, politique de la Ville) sont l'opportunité d'un élargissement du cadre de traitement des problèmes et d'une meilleure articulation entre les différents niveaux d'intervention. Il a ainsi toute la légitimité pour renouveler en partenariat avec le département de l'Intérieur (DGCL) les approches de planification intégrée telle que les Plans locaux d'habitat et de développement urbain (PLHDU) ou les «Plans Stratégiques de Développement urbain» envisagés par la SNDU.

Une ou deux villes pourraient être pilotes pour expérimenter des démarches de développement stratégique local en mettant en place des dispositifs d'impulsion, de concertation, et de coordination des actions (acteurs sectoriels déconcentrés, collectivités territoriales, etc.).

³⁰ Plan de développement du Grand Casablanca.

Proposition #5 : Renforcer les capacités d'aménagement opérationnel et foncier au niveau local

35. Les besoins d'extension en zone périurbaine comme ceux du renouvellement exigent une panoplie d'outils pré opérationnels et opérationnels, pour assurer une maîtrise foncière (ou la facilitation de sa mise à disposition) et une mise en œuvre des projets par les acteurs publics concernés pour atteindre les objectifs fixés par les documents d'urbanisme. Il faut pour cela pouvoir intervenir de façon cohérente sur toute la chaîne de production.

Quelles pistes ?

Il s'agit d'accompagner et mieux armer les acteurs publics locaux. Ceci suppose de renforcer la capacité d'initiative publique locale et de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement opérationnel pour pouvoir mobiliser en quantité suffisante et là où le prévoient les documents d'urbanisme et les terrains constructibles. Ceci est d'autant plus essentiel que la loi 113 14 a chargé les communes de "l'exécution des dispositions du Plan d'aménagement" et de "l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation".

Trois pistes devraient être explorées pour y parvenir :

1) Le renforcement de l'ingénierie foncière et l'organisation d'opérateurs dédiés au niveau régional ou local

Une bonne maîtrise du développement urbain passe en premier lieu par une bonne connaissance du foncier, des capacités d'expertise technique et juridique, de négociation et de portage. Ces aspects justifient de pouvoir disposer d'instruments et de moyens permettant de mener une action foncière locale préalablement à l'aménagement urbain ou immobilier.

Une des voies à explorer pour cela serait d'encourager les grandes villes à se doter d'outils fonciers propres (agence foncière, établissement public foncier, SDL, voire éventuellement via des partenariats avec l'administration des Domaines qui a développé des capacités et des savoir-faire) disposant de la personnalité morale, de l'autonomie budgétaire et financière, du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Organisés à l'échelle des villes et intercommunalités et/ou à l'échelle des régions, ces opérateurs fonciers auraient pour mission :

- (i) De réaliser des diagnostics fonciers, de mener et de négocier des procédures d'acquisitions foncières à l'amiable ou par voie d'expropriation en vue d'opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain pour le compte des collectivités territoriales et ou d'un organisme public ou d'un aménageur.
- (ii) De constituer pendant une durée déterminée des réserves foncières en vue de les rétrocéder aux collectivités au moyen d'un éventuel droit de priorité
- (iii) D'inciter à la création et d'accompagner des syndicats de propriétaires fonciers urbains;
- (iv) D'engager en partenariat avec les agences urbaines des opérations de remembrement foncier urbain et d'intervenir en assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des associations des propriétaires

Les questions à considérer pour cela sont : celles de la maîtrise d'ouvrage publique à la bonne échelle (échelle régionale versus communes et ECI, ce dernier étant sans doute

l'échelon le plus opérationnel), du statut (SDL, Régies, établissements publics ou opérateurs) et des missions (acquisition, remembrement, aménagement), des ressources financières, etc. en fonction des contextes et moyens locaux.

2) L'opérationnalisation des zones à urbaniser

De nombreuses zones d'urbanisation future (ou de zones d'urbanisation nouvelle - ZUN) sont prévues dans les documents d'urbanisme en vue de répondre aux besoins d'extension et de développement résidentiel, économique, etc., des villes³¹. L'opérationnalisation des ZUN apparaît cependant très en deçà des attentes et des besoins et celles-ci restent largement sous-développées alors que s'urbanisent en parallèle (et souvent en dérogation) des secteurs en dehors des plans d'aménagement. Cette dispersion de l'urbanisation entraîne un gel des zones couvertes par les documents d'urbanisme, un dérèglement du marché foncier ainsi que des coûts indirects importants.

Une plus grande maîtrise de l'extension urbaine des villes et l'optimisation des ressources requièrent des mesures pour une mise en œuvre cohérente des Plans d'aménagement. Les propositions concrètes qui pourraient être avancées pour cela sont :

- (i) De prévoir dans les PA des **zones d'urbanisation future «à règlement alternatif»** destinées à la réalisation d'opérations d'ensemble cohérentes sur la base d'une programmation et d'un mécanisme de financement négocié des équipements publics par les aménageurs / promoteurs. Il s'agit en cela de faire évoluer les anciennes zones RS aujourd'hui peu utilisées en les assortissant de mesures incitatives (modalités adaptées d'autorisation du projet ou de modification du PA via un partenariat d'aménagement public/privé, possibilité d'accès à des programmes d'immatriculation groupée, fiscalité favorable) et/ou coercitives (recours possible à la DUP³², surveillance foncière, voire possibilité de recours à un droit de préemption simplifié sur les mutations foncières)³³.
- (ii) D'instaurer un **outil opérationnel permettant de répondre aux objectifs des ZUN sous la forme de zones d'aménagement ou de programme d'aménagement d'ensemble négocié**, de projet urbain partenarial - PUP, etc. Une des propositions concrètes serait d'établir un dispositif de remembrement urbain et de prélèvement gratuit des emprises des voiries et des équipements publics prévues aux ZUN à l'initiative de propriétaires privés et via le principe de la dation³⁴ et un partenariat avec la collectivité en s'inspirant du benchmark (et notamment des expériences du TPS - Town Planning Scheme indien)³⁵.
- (iii) D'adapter le **texte régissant les associations syndicales des propriétaires fonciers**

³¹ Il y aurait dans l'ensemble des plans d'aménagements près de 276 ZUN représentant un potentiel de 70.285 ha, soit plus de 10 fois le besoin national annuel.

³² La loi ne permet pas aujourd'hui aux zones RS de bénéficier du caractère d'utilité publique et ainsi permettre le recours à l'expropriation.

³³ "Un droit de préemption simplifié consisterait à permettre au bénéficiaire du droit de préemption de se substituer à l'acheteur au prix et aux conditions qui avaient été prévus entre le propriétaire et l'acheteur, sans inclure comme en France le droit de contester le prix et d'en proposer un autre plus bas". Élaboration d'une stratégie de gestion du domaine privé de l'Etat. Direction des Domaines. 2002.

³⁴ La dation est une forme d'échanges en nature qui permet à des propriétaires de céder leur terrain à la commune ou à un aménageur en échange d'une rétrocession de lots viabilisés

³⁵ Le TPS est une procédure qui permet à un opérateur d'aménagement de remembrer des terrains privés (land pooling), de les équiper et de les rétrocéder une fois l'aménagement effectué. Les propriétaires en échange du prélèvement gratuit d'une partie de leur terrain récupèrent une parcelle desservie par les réseaux, prête à lotir et dont la valeur est multipliée par 10 à l'issue de l'opération.

urbains³⁶ de façon à lui donner un cadre plus adapté et proche de celui des associations foncières urbaines (AFU)³⁷ en France ou des “junta de compensación”³⁸ en Espagne.

3) Doter les grandes villes d’opérateurs-aménageurs

En dehors des grandes opérations maîtrisées presque toutes sur des terrains publics, il n’y a pas aujourd’hui d’opérateurs publics dédiés à l’aménagement urbain et foncier ‘courant’ au Maroc ou à la mise en œuvre des plans d’aménagement. Les communes ne sont notamment pas impliquées dans le métier d’aménageur et n’investissent pas dans l’extension des réseaux, l’ouverture et l’équipement des voies dans les nouvelles zones d’urbanisation qu’elles laissent faire au privé en ordre dispersé.

Deux évolutions majeures justifient toutefois d’améliorer la situation : (i) la raréfaction du foncier public stratégique (c’est à dire à proximité des aménités urbaines) ; et (ii) la confirmation par la loi 113 14 du transfert aux communes de “l’ouverture de nouvelles zones à l’urbanisation” et de “l’exécution des dispositions du PA”. Les villes et les agglomérations vont de ce fait avoir un rôle important à jouer en tant qu’acteurs de l’aménagement urbain, à même de conduire et piloter des études pré-opérationnelles et mettre en œuvre des opérations d’aménagement (telles que les ZUN) ou de renouvellement urbain, ouvrir les voies prévues aux PA, etc.

Les villes devront pour cela se doter de véhicules et moyens à travers des sociétés publiques d’aménagement local, soit en maîtrise d’ouvrage délégué (MOD) des acquisitions foncières et des aménagements, soit en assistance à maîtrise d’ouvrage, soit encore pour des associations de propriétaires.

La Société de Développement Local (SDL)³⁹, **société de développement publique (de droit privé) en réunissant des collectivités territoriales**⁴⁰, **peut constituer un cadre approprié pour porter et réaliser des programmes d’aménagement urbain.** C’est par exemple le cas de « Casa Aménagement » qui agit aujourd’hui comme maître d’ouvrage délégué de la Commune de Casablanca pour des projets et investissements publics (grand théâtre de Casablanca, super collecteur ouest, ..) mais pas encore comme aménageur opérateur du développement bien que ses statuts le lui permettent (voir l’encadré).

Une des recommandations serait de doter les établissements de coopération intercommunale des grandes agglomérations de plus de 200 000 habitants d’une SDL d’aménagement. Ces SDL dont le tour de table comprendrait les Collectivités Territoriales, les Agences Urbaines, les gestionnaires de réseaux et les opérateurs publics spécialisés

³⁶ Dahir du 12 novembre 1917.

³⁷ En France, les associations foncières urbaines peuvent être obligatoires : les propriétaires sont contraints de participer à l’aménagement mais disposent d’un droit de délaissement, soit sous forme d’associations majoritaires (une majorité de propriétaires peut contraindre une minorité à réaliser l’aménagement, soit encore libre et formée à l’unanimité des propriétaires) ;

³⁸ Le système de la compensation qui permet à une association de propriétaires de mettre en commun leurs terrains et de leur rembourser pour réaliser une opération d’aménagement est aujourd’hui la formule la plus répandue en Espagne et représenterait entre 30 % et 40 % de l’urbanisation. Thierry Vilmin, Vincent Renard, CNRS. Octobre 2002. Analyse comparative de structures d’aménagement en Europe (Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie).

³⁹ Instituée par l’article 130 à 132 de la loi organique 113-14.

⁴⁰ Dont le capital dans la société ne peut être inférieur à 34%, l’ensemble du capital devant être détenu en majorité par les pouvoirs publics.

seraient notamment chargées de l'aménagement urbain, de l'ouverture à l'urbanisation de ZUN prévues aux plans d'aménagement, d'opérations de mise à niveau ou de renouvellement urbain, etc.

Encadré 4. Des réponses à donner en fonction des contextes propres à chaque agglomération

Les réponses à donner pour doter les grandes villes de capacités d'aménagement urbain et foncier doivent dépendre du contexte local, de leurs moyens ainsi que des acteurs et institutions en place dans chacune d'elles.

Si la SDL d'aménagement semble la formule appropriée, des partenariats avec des opérateurs aménageurs publics comme Al Omrane ou la CDG pourraient également être envisagés dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée et de programmes d'actions avec les régions ou des ECI.

Dans le cas spécifique de Casablanca, un dispositif à plusieurs acteurs (Casa Aménagement dont on peut penser que sa mission sera étendue à l'aménagement, l'Agence urbaine de Casablanca qui a déjà développé une expérience d'aménageur foncier, voire d'autres acteurs) peut sembler approprié au regard des besoins et du territoire considéré.

Proposition #6 : Améliorer la gestion foncière

36. **Le foncier est au cœur des difficultés de la fabrication urbaine.** Il constitue du fait de la complexité de ses aspects (juridique, économique, sociétaux, sociaux, ..) un obstacle considérable à la mise en œuvre maîtrisée de l'extension des villes et des agglomérations. La mobilisation du foncier public (dans des limites toujours plus repoussées) n'est par ailleurs pas à la mesure des besoins de croissance urbaine futurs (environ 7000 ha/an d'ici 2030⁴¹) et n'est pas durable en termes de coût et de gestion.

37. **Les « assises nationales de la politique foncière de l'Etat »⁴² tenues en 2015 ont reconnu le rôle essentiel joué par le foncier dans le développement économique et social et la nécessité de réformer ce secteur.** C'est l'objet de la stratégie nationale foncière⁴³ et des plans d'actions qui en découleront pour accroître l'efficacité de la politique de l'Etat en la matière et en améliorer la gouvernance.

Quelles pistes ?

Des améliorations sur 3 aspects en lien direct avec l'urbanisme méritent l'attention :

- 1) L'accélération de l'immatriculation dans les zones urbaines et périurbaines**
(Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie)

⁴¹ Ibid note 4

⁴² Assise nationales de la politique foncière de l'Etat et de son rôle dans le développement économique et social.

⁴³ Avec l'appui du programme "Compact2" du Millennium challenge account (MCA). Stratégie destinée à adopter une vision globale intégrant les dimensions juridiques, institutionnelles, organisationnelles et procédurales et à réviser et moderniser l'arsenal juridique et réglementaire encadrant le foncier public et privé pour assurer la protection et la valorisation du capital foncier, accroître l'efficacité de son organisation et simplifier les procédures de sa gestion.

(ANCFCC)

La non immatriculation des terrains est une source de blocage des marchés fonciers et économiques, d'insécurité juridique et d'inefficience des documents d'urbanisme. L'immatriculation individuelle n'est par ailleurs pas envisageable au regard de la situation et des besoins (10% seulement de terrains immatriculés dans le rural)⁴⁴.

Il s'agit d'engager un vaste programme d'immatriculation groupée dans les secteurs stratégiques, notamment dans les périphéries des grandes agglomérations, les ZUN, les communes littorales, les espaces de développement économique, la région Nord, etc. Cette procédure devrait permettre de passer du caractère facultatif de l'immatriculation à **l'immatriculation collective obligatoire** qui consiste à traiter simultanément l'ensemble des parcelles situées à l'intérieur d'un périmètre fixé par l'administration. Ce dispositif plus rapide et moins coûteux que l'immatriculation individuelle est déjà appliqué aux périmètres irrigués, notamment dans le Gharb où un programme de melkisation des terrains collectifs est en cours avec l'appui du programme "Compact2" du Millennium challenge account (MCA)⁴⁵.

2) L'amélioration de la qualité de l'information sur le foncier

La gestion du foncier souffre au Maroc de la vétusté ou de l'absence d'un cadastre économique et fiscal actualisé. Il faut pouvoir délimiter les propriétés et les structures foncières et disposer des informations (physiques, géographiques, économiques, urbaines, agricoles) associées à jour (notamment pour optimiser le produit de la taxe sur les terrains non bâtis, pour servir de support à l'immatriculation groupée, etc.,).

Des mesures concrètes peuvent être adoptées à cet effet notamment :

- (i) La **généralisation du cadastre dans les zones prioritaires** (en particulier dans les communes périurbaines) au moyen de la technologie informatique et de procédures d'enregistrement modernisées (ANCFCC)
- (ii) **L'accès libre à l'information cadastrale et foncière** (ANCFCC)
- (iii) L'inventaire et la **mise à disposition de l'information sur le patrimoine public existant**. Cette mission pourrait être menée par un opérateur foncier à définir, qui soit en mesure d'établir des partenariats avec les représentations déconcentrées de la Direction des Domaines (ministère de l'Economie et des Finances) et de la Direction des Affaires Rurales (ministère de l'Intérieur) pour générer une information à jour sur l'état des lieux du patrimoine public à différentes échelles
- (iv) **L'intégration des différentes sources de données** (sous l'égide de l'opérateur foncier mentionné au point précédent ainsi que dans la proposition n°5) et la facilitation des échanges d'information afin d'assurer la mise en relation de la base de données cadastrales avec d'autres fichiers (conservation foncière, cartes topographiques, Domaines, enregistrement, etc.) à des fins de programmation et de planification.
- (v) La **création d'observatoires fonciers régionaux**

3) Sécuriser la propriété privée traditionnelle

Les terrains sous le régime de la propriété privée traditionnelle dite melk restent pour la

⁴⁴ Selon l'Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie en 2010.

⁴⁵ Préparation à la melkisation de 46.000 ha de terres collectives dans la région du Gharb.

plupart inconstructibles du fait de leur insécurité juridique et de leur non-conformité à la législation urbaine⁴⁶ (obligation d'immatriculation préalable)⁴⁷. Si l'immatriculation groupée peut être dans certains secteurs stratégiques une solution, il est cependant illusoire de répondre aux besoins au rythme actuel des immatriculations.

Il importe donc d'adopter des dispositions / réformes visant à proposer une méthode destinée à mieux encadrer et sécuriser les procédures de mutation de la propriété traditionnelle⁴⁸. Cette méthode devrait par ailleurs se rapprocher des dispositions relatives à l'immatriculation, à travers notamment :

- (i) Un **dispositif de publicité approprié préalable à l'établissement des actes de propriété traditionnels** afin de limiter les oppositions et litiges
- (ii) L'établissement par un topographe agréé d'un **plan délimitant la propriété d'une manière incontestable** en accompagnement de l'acte de cession⁴⁹.

Ces deux mesures pourraient être conjointement mises en œuvre par la Conservation foncière (ANCFCC) et le ministère de la Justice.

Proposition #7 : Assurer une meilleure contribution financière au développement urbain

38. **L'amélioration du financement de l'urbanisation fait aujourd'hui l'objet de toutes les attentions.** Cette orientation s'appuie sur la nécessité d'adapter les outils et les moyens qui ne sont aujourd'hui plus en phase avec les évolutions urbaines et l'échelle des montants à mobiliser pour répondre au croît urbain.

39. **C'est l'objectif que s'est fixée la réforme de la fiscalité locale en cours de préparation au niveau du ministère de l'intérieur.** Un appui technique de la Banque Mondiale a été dans cette perspective proposé afin de nourrir la réflexion. L'un des attendus de cette réforme est de chercher à optimiser le potentiel fiscal des communes à travers l'adaptation des bases d'imposition des impôts locaux, l'élargissement de l'assiette, l'amélioration du recensement des contribuables et des constructions, de l'information sur le foncier, l'engagement des communes, etc.

Quelles pistes ?

Il est également important de réfléchir :

- 1) **aux participations financières des aménageurs constructeurs.** Il s'agit pour cela d'encourager la mise en place d'outils règlementaires (et/ou conventionnels) permettant d'exiger (ou de négocier) des propriétaires fonciers ou des opérateurs aménageurs leur participation au financement des équipements publics nécessaires à la réalisation des projets urbains à partir de la plus-value créée.

Les mesures concrètes proposées à cet effet sont :

- (i) **De faire évoluer la participation au premier établissement pour l'assainissement et l'eau** sur la base du coût réel du raccordement aux réseaux secondaires et primaires hors

⁴⁶ Ce qui explique en très grande partie la pression de la demande sur les terrains publics.

⁴⁷ Terrains immatriculés ou objet d'une réquisition d'immatriculation.

⁴⁸ Une réflexion sur la sécurisation des biens melk a été entreprise au niveau de la Justice mais n'a pas abouti.

⁴⁹ Direction de l'Aménagement du Territoire. 2017. Étude relative à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du foncier. Mission 3 : vision prospective et stratégie nationale de gestion du foncier.

site (et non des m2 de planchers d'une opération comme c'est le cas actuellement)⁵⁰

- (ii) De **confirmer le principe de la contribution obligatoire des lotisseurs aménageurs au foncier et aux dépenses d'équipement et d'aménagement des voiries** sur leur terrain en introduisant éventuellement une participation à la réalisation des grandes voies structurantes hors sites (reprise améliorée des anciens articles 76 et 77 de la loi 30/89⁵¹, supprimé par la loi 47-06)
 - (iii) **D'imposer la contribution gratuite au foncier des équipements socio-collectifs** : (i) dans les grands projets maîtrisés (villes nouvelles, nouveaux pôles urbains, etc.) et (ii) dans le cadre d'opérations de remembrements fonciers menées par des associations de propriétaires à travers des participations en nature et une répartition équitable des coûts et des bénéfices (cf. chapitre 5.1 L'opérationnalisation des zones à urbaniser)
 - (iv) **De permettre des participations négociées au coût des équipements hors sites** pour les grands projets maîtrisés lorsqu'ils sont situés en dehors des plans d'aménagement⁵².
- 2) **à la mise à disposition de ressources permettant de préfinancer des infrastructures hors site et secondaires** sur le long terme (en particulier pour l'eau pluviale, nouvelle préoccupation, dont la charge revient à l'Etat) via par exemple un fonds de financement de l'infrastructure urbaine

II. Acteurs

Proposition #8 : Positionner le Wali en tant qu'acteur pivot de la déconcentration administrative dans le contexte de régionalisation avancée

40. **Les réformes et le processus de régionalisation / déconcentration engagés par le Maroc depuis 2011 vont remodeler la présence territoriale de l'Etat ainsi que l'organisation de ses services dans les régions et les villes.** "Deuxième pilier" de la décentralisation, la déconcentration administrative va autant consister à transférer des compétences aux services déconcentrés en provenance de l'échelon central qu'à renforcer les pouvoirs des représentants locaux de l'Etat (walis et gouverneurs) à leur égard. Ceci amène ainsi à une réorganisation de l'administration territoriale et à la recherche d'une plus grande mise en cohérence des politiques publiques et de la gestion au niveau local.

Quelles pistes ?

Le préalable de cette réforme sera d'assurer les conditions d'une mise en œuvre effective de la déconcentration en donnant corps à l'intersectorialité à l'échelon local. Le Maroc devra pour cela définir le modèle et les réponses qui lui conviennent en fonction de ses acquis, de ses moyens et spécificités et des ambitions arrêtées.

⁵⁰ A Casablanca, le délégataire Lydec est censé pouvoir desservir toute opération ou projet situé dans une zone ouverte à l'urbanisation (soit environ 20.000 ha ouvert au SDAU de 2009 et une surface multipliée par 2 par rapport au précédent SDAU). Il doit pour cela financer et réaliser les infrastructures primaires et secondaires en eau potable et en assainissement, seuls les réseaux tertiaires (ou secondaires s'ils se situent sur l'emprise de l'opération) étant pris en charge par le promoteur lotisseur.

⁵¹ Articles 76 et 77 de la loi 30/89 sur la contribution des riverains aux dépenses d'équipement.

⁵² Selon l'AUC, les dérogations accordées à Casablanca ont contribué à la cession gratuite de terrains et au financement d'infrastructures hors site et d'équipements socio collectifs au titre des contreparties exigées dans les conventions de dérogation. Elles auront ainsi permis la réalisation et la cession par les promoteurs de 1400 équipements socio collectifs. Rapport d'activité AUC, Année 2012.

En attendant la nouvelle configuration envisagée par la charte de la déconcentration, **les principes qu'il semble important de soutenir reposent sur :**

- 1) **Un positionnement fort du Wali**⁵³ avec un pouvoir hiérarchique et de coordination des services déconcentrés et agences de l'Etat et des compétences : il s'agit pour le Wali d'être en mesure de s'engager en tant que coordinateur effectif et échelon hiérarchique par rapport aux services extérieurs de l'Etat vis-à-vis des régions dans le cadre des contrats de plan qui seront élaborés entre l'Etat et les régions.
- 2) **Le regroupement des services de l'Etat au sein de pôles régionaux interministériels mutualisés** avec instauration d'une fonction transversale dédiée au développement territorial et urbain
- 3) La mise en place sous l'autorité du Wali d'une **structure de coordination**⁵⁴ **et de pilotage** des politiques publiques et d'animation / impulsion de la planification territoriale comme outil de la gouvernance multi acteurs
- 4) Des **mesures d'accompagnement au niveau des ressources humaines de l'Etat**, à la déconcentration géographique et à la mobilité des fonctionnaires (salaires, primes d'accompagnement, indemnités, procédures de mise à disposition), à la formation et à la conduite du changement, aux regroupements fonctionnels et à la réorganisation des méthodes de travail des services extérieurs de l'Etat (schéma de réorganisation, etc.)
- 5) Une **déconcentration effective des crédits d'investissement**.

Proposition #9: Faire de l'échelle de l'agglomération le niveau incontournable de la définition et de la mise en œuvre de la politique urbaine

41. **La croissance urbaine se reporte aujourd'hui sur des espaces périphériques beaucoup plus vastes et sous la forme d'une périurbanisation diffuse.** Ce phénomène voit les plus grandes villes croître largement au-delà des limites municipales. Le Maroc compte aujourd'hui huit villes de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat-Salé-Temara, Tanger, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès et Oujda), qui pourraient correspondre au critère de population retenu dans la définition UE-OCDE des aires métropolitaines fonctionnelles⁵⁵.

42. **L'échelle intercommunale apparait de ce fait comme le niveau incontournable de la définition et de la mise en œuvre des politiques urbaines ce qui nécessite une gouvernance et des moyens d'action adaptés.** La coopération et la solidarité entre les collectivités ressort comme un des principes forts de l'organisation territoriale de la Constitution⁵⁶. La loi 113-14 sur les communes a pour cela prévu les Etablissements de

⁵³ Selon l'article 145 de la Constitution, « *les walis représentent le pouvoir central et assurent au nom du gouvernement, l'application des lois et mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif. Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des conseils régionaux, dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement. Ils coordonnent sous l'autorité des ministres concernés, les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement* ». Etude SPU.

⁵⁴ SGAR, (Secrétariat Général aux Affaires Régionales), CAR (Comité de l'administration régionale), CCR (Conférence de concertation régionale) comme proposée par la plateforme de la déconcentration administrative (étude SPU. Rapport Diagnostic).

⁵⁵ Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Synthèse et Recommandations. Le développement territorial inclusif et durable au Maroc : enjeux et recommandations pour l'action publique coordonnée.

⁵⁶ Article 136 de la Constitution.

coopération intercommunale (ECI) et plusieurs d'entre eux existent et s'emploient déjà⁵⁷ à Casablanca (Al Baida)⁵⁸, à Rabat (Assima)⁵⁹, à Tanger, à Agadir même si leur moyens organisationnels et financiers sont limités.

43. Par ailleurs, la formation d'aires métropolitaines au-delà des limites administratives et de système de développement à beaucoup plus large échelle a modifié le rapport au cadre de planification et de gouvernance de ces territoires. Les SDAU les plus récents (Tanger, Marrakech, Agadir, Rabat) et conçus comme "projets de territoire" traduisent le souci de pouvoir apporter des réponses adaptées aux échelles concernées. Si le passage à l'échelon de la métropole s'avère pertinent, il ne s'agit toutefois pas que d'une question spatiale. L'élaboration de SDAU à l'échelle de configurations administratives et territoriales plus complexes pose ainsi la question de leur portage institutionnel et de leur appropriation par les collectivités locales concernées.

Quelles pistes ?

Il s'agit d'impulser davantage la coopération intercommunale à travers un cadre d'action, juridique et institutionnel plus favorable, une viabilité financière et une extension de ses responsabilités. Deux niveaux d'action différents pourraient traduire cet engagement :

1) L'impulsion à la constitution d'établissements de coopération intercommunale (ECI) sur le territoire national à travers :

- (i) La définition des **critères et périmètres d'intercommunalité** et l'établissement d'une carte les définissant à l'échelle nationale.
- (ii) L'adoption d'**incitations à la formation d'ECI** via des allocations budgétaires et des mesures fiscales, d'accompagnement et d'appui aux communes (pour la formation de leur administration, le recrutement des personnels, l'établissement des conventions de partenariats avec l'Etat, les agences urbaines, etc.)
- (iii) L'**attribution automatique aux ECI de plus de 500.000 habitants d'un bloc de compétences minimal** (distribution en eau, assainissement, transport, collecte des déchets, etc.)
- (iv) La création d'un **mécanisme de péréquation** à leur profit.

2) La montée en puissance à terme d'un échelon intercommunal métropolitain ayant la prérogative de planification urbaine

L'élaboration de SDAU à l'échelle de configurations administratives et territoriales n'entraîne pas aujourd'hui leur adhésion. Ceci s'explique du fait des très faibles prérogatives qui leur sont confiées dans ce domaine et qu'elles ne sont pas véritablement impliquées dans leur définition et élaboration.

Une réelle avancée à terme serait de transférer tout ou partie de cette responsabilité aux grandes intercommunalités ou à des entités métropolitaines, selon le principe de "compétences partagées" et sur une base conventionnelle impliquant l'Etat et les

⁵⁷ Principalement dans le domaine du transport public.

⁵⁸ L'Etablissement de coopération intercommunale «Al Baida» initié en 2015 est formé par 35 élus représentant 18 communes du Grand Casablanca, incluant Bouskoura, Mohammédia, Dar Bouazza, Nouaceur et Tit Mellil.

⁵⁹ Le Groupement d'agglomération Al Assima a été créé en 2011, avec l'adhésion de 13 communes.

collectivités locales concernées⁶⁰. Cette mesure qui reviendrait aux dispositions de la charte communale 17-08 (2009)⁶¹ permettrait d'améliorer la coordination à travers l'institution intercommunale, interlocuteur désigné en matière de planification tout en recherchant l'articulation nécessaire avec les régions dans une dynamique de complémentarité.

Proposition #10 : Transformer les Agences urbaines en outil technique et d'appui clef à la nouvelle organisation territoriale

44. **Les agences urbaines sont aujourd'hui à un tournant lié à la réforme territoriale et à son accompagnement.** Les agences urbaines sont des acteurs clefs de l'organisation territoriale, à travers leur expertise, leur ancrage local et leur participation directe ou indirecte à la planification et au développement urbain. Elles forment aujourd'hui un réseau d'acteurs publics reconnus, "*déjà fonctionnellement déconcentrés*"⁶² et qui ont accumulé une expérience importante dans le domaine de la planification et de la gestion urbaine. Elles font en même temps face à des contraintes dues au poids considérable des activités de (gestion urbaine⁶³ au détriment de la prospective et de la veille, à la multiplication du nombre d'agences (30) et à leur difficulté à accompagner les évolutions et faire évoluer leurs pratiques pour s'adapter aux nouvelles exigences (coordination multi acteurs, urbanisme négocié, accompagnement des promoteurs investisseurs).

Quelles pistes ?

Il s'agit de redéfinir le rôle et le positionnement des agences urbaines dans l'organisation territoriale. La nouvelle organisation institutionnelle et le déplacement du centre de gravité vers l'échelon régional sont l'occasion d'une redéfinition de leur rôle et de leur positionnement.

Cela nécessite de faire évoluer :

- 1) **leur positionnement territorial** : les AU gagneraient à élargir leur champ d'intervention et se positionner en grandes agences régionales. Cette configuration aurait l'avantage de favoriser une meilleure intégration des échelles et des niveaux de planification (entre SRAT, SDAU, PA) et de rapprocher les régions, les agglomérations et les villes.
- 2) **leur gouvernance**, en améliorant leur pilotage politique et institutionnel, la portée et la constance des conseils administration, la représentativité des collectivités territoriales⁶⁴, en renforçant le rôle et la responsabilité du Wali dans leur portage⁶⁵, etc.,
- 3) **leurs qualifications et ressources humaines** : il n'est pas possible d'espérer une plus grande montée en puissance des AU sans un renforcement de leurs compétences techniques et managériales. Ceci est tributaire des ressources humaines qu'elles

⁶⁰ Recommandation au demeurant reprise des propositions du projet de Code de l'Urbanisme de 2007.

⁶¹ La charte communale 17-08 (2009) avait prévu dans son article 83 que des groupements d'agglomérations correspondant à des groupements de communes d'une population supérieure à 200.000 habitants, puissent s'associer pour la réalisation et la gestion de services d'intérêt commun et exercer les attributions de planification urbaine, de préparation et suivi du schéma directeur du groupement d'agglomération.

⁶² Direction de l'Urbanisme. 2017. Etude sur le Système de planification urbaine. Analyse diagnostic.

⁶³ Instruction des demandes, délivrance des avis conformes, etc.

⁶⁴ Les collectivités locales ne sont pas officiellement membres ces conseils d'administrations des agences urbaines (art.3 du décret d'application n° 2-93-67 de 1993 du dahir de 1993 sur les Agences Urbaines).

⁶⁵ La tutelle des agences urbaines est aujourd'hui assurée par l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme (art.1 du décret d'application du dahir 1993).

pourront mobiliser et des expertises nouvelles qu'elles devront développer dans les champs de la mobilité et du transport, de l'approche environnementale de l'urbanisme, du renouvellement urbain, etc.

- 4) **leurs missions** : les AU doivent se détacher progressivement de la gestion urbaine et recentrer leur action sur la prospective, les études et les stratégies urbaines et territoriales, la mise en relation des acteurs du développement, le pilotage des projets complexes, la veille territoriale, le suivi de l'urbanisation, etc. Elles gagneraient aussi à développer des conventions de partenariat avec les collectivités territoriales (régions, intercommunalités, communes) pour des prestations d'études, de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage (appui à la planification des SRAT, à l'élaboration des visions de développement régional, à l'accompagnement aux PAC, au suivi territorial, etc.).

Cet élargissement de leur champ d'intervention devrait donner lieu à une réorganisation des agences en deux niveaux d'importance et de prérogatives :

- (i) Un premier s'appuyant sur des **agences d'urbanisme et d'aménagement du territoire dans des pôles régionaux** chargées de la prospective, des études, de la veille stratégique, de l'observation et du suivi. Dans ce dispositif, ces agences seraient alors des prestataires, en amont, d'études générales ou de planification auprès des régions, les agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP) étant de leur côté chargées en aval de la préparation et de l'exécution (comme leur nom l'indique) des projets et programmes de développement issus du PDR et/ou du SRAT.
- (ii) Un second au niveau **d'agences provinciales**, chargées de la gestion urbaine et de la réglementation, de la facilitation administrative, du service à la clientèle et de l'appui aux acteurs économique en lien avec les CRI (à l'exemple de ce qui a été conjointement mis en place à Casablanca par la wilaya, le CRI et l'AUC avec la plateforme Casaurba⁶⁶ et le recours à un gestionnaire privé).

Conclusion : De grandes références à revoir

45. **Le système d'encadrement, de régulation et de mise en œuvre du développement urbain n'apparaît plus en mesure de répondre aux contraintes qu'il affronte**, qui sont multidimensionnelles (institutionnelles, opérationnelles, foncières, financières, etc.), multi acteurs et interdépendantes. Ces contingences compromettent la capacité du Maroc à tirer parti de la dynamique d'urbanisation (et en même temps de la transition démographique) pour durablement soutenir le développement économique et les transformations sociales, environnementales et technologiques.

46. **Cette note identifie dix propositions pour dépasser la situation actuelle et s'engager vers un meilleur avenir pour les villes.** Ces pistes et leviers d'action développés doivent cependant pouvoir s'inscrire dans le cadre d'une vision nationale sur la ville et les territoires, et se traduire par un engagement des parties prenantes institutionnelles et des dispositifs d'impulsion multi acteurs.

⁶⁶ Plateforme de e-service public Casaurba initiée dans le cadre d'un partenariat entre la Wilaya, l'AUC, le CRI et géré par un acteur économique privé, Ribatis, permettant la consultation en ligne d'informations urbanistiques (PA homologués sur le territoire de Casablanca), l'édition de notes de renseignement avec signature électronique, la gestion des permis construire, la délivrance des permis d'habiter, etc.

C'est à ces enjeux que devraient répondre :

- (i) **L'adoption d'un cadre de référence à même de définir des orientations et des lignes directrices pour la planification urbaine et territoriale** en lien avec les défis du développement urbain durable, de la ressource énergétique, de la résilience et du réchauffement climatique, de la métropolisation, etc.
- (ii) **La mise en place d'un mécanisme de coordination des réformes structurelles et d'organisation du dialogue à haut niveau**⁶⁷ pouvant prendre la forme d'une commission interministérielle permanente et/ou d'une commission consultative en charge de la planification et du développement urbain
- (iii) L'élaboration d'une **stratégie d'actions touchant aux référentiels, aux modes de faire et à la modernisation de l'action publique** (au niveau central comme local) dans les villes et les territoires. Ceci pourrait se faire sous une forme adaptée de la Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU), définie comme priorité nationale dans la déclaration du Gouvernement devant le Parlement en 2007, qui avait entre autre cherché à renforcer la décentralisation et à donner aux acteurs locaux plus d'initiative et de poids dans leur dialogue avec les acteurs centraux. Une telle stratégie devrait en outre prendre en compte les évolutions intervenues en l'espace de 10 ans.

47. **Les réformes proposées reposent également sur la modernisation du cadre législatif de la planification territoriale et urbaine et de l'aménagement.** Un grand nombre des propositions et des adaptations proposées ci-dessus pose à un niveau supra la question de la mise à jour du cadre législatif et réglementaire au regard des avancées espérées. Les textes sur l'urbanisme et l'aménagement sont anciens et ne sont plus aujourd'hui en phase avec les enjeux et les perspectives de développement. Si certaines des recommandations formulées peuvent être mises en œuvre à droit constant, d'autres appellent à moderniser le cadre législatif de la planification territoriale et urbaine et de l'aménagement et d'en redéfinir la portée, le contenu, la gouvernance, les outils de mise en œuvre etc., en lien avec les évolutions institutionnelles, urbaines, économiques, sociales (à l'égal de ce que le pays a par exemple entrepris sur la question de l'environnement).

48. **Ces pistes pourraient aider le Maroc à mieux tirer avantage des opportunités économiques et du potentiel des villes pour en faire des leviers de progrès économique et social, sur fond des fortes dynamiques démographiques et urbaines, et des bouleversements entraînés au regard des modes de gestion traditionnels.**

49. Les "défis à relever" soutiennent le principe d'agir dans le cadre global et inter institutionnel du système de planification territoriale et urbaine et d'aménagement urbain. Il paraît en effet difficile d'envisager des améliorations significatives de ce système sans prendre en compte l'ensemble de ses éléments (vision et orientations, institutions et gouvernance, régulations, opérationnalisation, foncier, financement, expertise et pratiques) et leur interrelation. Ces éléments définissent ensemble un cadre de politique et d'actions

⁶⁷ A l'égal du Comité Interministériel pour le Développement Territorial (CIDT) créée par la SNDU et regroupant l'ensemble des secrétaires généraux des Ministères ou encore de la mission interministérielle mise en place dans le cadre du Dialogue OCDE-Maroc sur les politiques de développement territorial qui rassemble les représentants de 10 ministères dont les services du Chef du Gouvernement, le MATUHPV et le Ministère de l'Intérieur et de l'Association des Régions du Maroc.

cohérent dans lequel s'inscrivent plusieurs initiatives et actions en cours⁶⁸ en lien avec le secteur de l'urbain et qu'il semble essentiel de mettre en cohérence.

⁶⁸ Annonce d'une politique urbaine nationale, objectif figurant au programme du gouvernement, stratégie nationale foncière et son plan d'action, dialogue Maroc / OCDE sur les politiques de développement territorial et la métropolisation, étude sur la refonte du système de planification urbaine, Charte de la déconcentration administrative, Stratégie Nationale de Développement Durable et sa déclinaison opérationnelle

Opportunités, leviers et horizon de mise en œuvre des recommandations

RECOMMANDATIONS	OPPORTUNITES / LEVIERS	HORIZON
<i>Instruments et régulation</i>		
Articuler et intégrer les différents niveaux de planification territoriale / urbaine / locale	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Orientations nationales en matière d'aménagement du Territoire en cours d'élaboration par la Direction de l'aménagement du Territoire (DAT)</p> <p>Annonce d'une Politique urbaine nationale au programme du Gouvernement</p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine – Direction de l'Urbanisme</p>	Court terme
Adapter et moderniser l'exercice de la planification urbaine	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine (SPU) – Direction de l'Urbanisme</p>	Moyen terme
Mettre en place un cadre d'accompagnement et de mise en œuvre des grands projets d'intérêt national	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine (SPU) – Direction de l'Urbanisme</p>	Court terme
Encourager la territorialisation et la mise en cohérence de l'action publique en matière de développement urbain (urbanisme, habitat, déplacement, etc.)	<p><i>Opportunité :</i></p> <p>Tirer parti de la création d'un grand ministère aux compétences élargies du MATUHPV (aménagement du territoire, urbanisme, habitat, politique de la Ville)</p>	Moyen terme
Renforcer les capacités d'aménagement opérationnel et foncier au niveau local	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine (SPU) – Direction de l'Urbanisme</p>	Moyen terme
Améliorer la gestion foncière	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Stratégie nationale foncière et plan d'action, Gouvernement du Maroc Millennium Challenge Corporation (MCC)</p>	Moyen terme
Assurer une meilleure contribution financière au développement urbain	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Réforme de la fiscalité locale en cours de préparation au niveau du ministère de l'Intérieur / DGCL</p>	Court terme
<i>Acteurs</i>		
Positionner le Wali en tant qu'acteur pivot de la déconcentration administrative dans le contexte de régionalisation avancée	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Réforme de la régionalisation avancée</p> <p>Charte de la déconcentration en cours d'élaboration</p>	Moyen terme
Faire de l'échelle de l'agglomération le niveau incontournable de la définition et de la mise en œuvre de la politique urbaine	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Dialogue Maroc / OCDE sur les politiques de développement territorial et la métropolisation</p>	Moyen terme
Transformer les Agences urbaines en outil technique et d'appui clef à la nouvelle organisation territoriale	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine (SPU) – Direction de l'Urbanisme</p>	Moyen terme

<i>Grandes références</i>		
Adoption d'un cadre de référence à même de définir des orientations et des lignes directrices pour la planification urbaine et territoriale	<p><i>Initiatives en cours</i></p> <p>Orientations nationales en matière d'aménagement du Territoire en cours d'élaboration par la Direction de l'aménagement du Territoire (DAT)</p> <p>Annonce d'une Politique urbaine nationale au programme du Gouvernement</p> <p>Etude en cours sur la refonte du système de planification urbaine (SPU) – Direction de l'Urbanisme</p> <p>Stratégie Nationale de Développement Durable et sa déclinaison opérationnelle adoptée</p>	Court terme
Mise en place d'un mécanisme de coordination des réformes structurelles et d'organisation du dialogue à haut niveau	<p><i>Opportunité</i></p> <p>Opportunité de réactiver le Comité Interministériel pour le Développement Territorial (CIDT) créé dans le cadre de la SNDU</p>	Court terme
Relance de la Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU)	<p><i>Opportunité</i></p> <p>Opportunité de réactiver l'initiative engagée en 2008</p>	Moyen terme

Bibliographie

Etude d'évaluation du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT). Résultats de l'évaluation et recommandations. Direction de l'aménagement du territoire

Etude sur le Système de planification urbaine. Analyse diagnostic. Direction de l'Urbanisme. 2017.

Tirer avantage de l'urbanisation pour promouvoir un nouveau modèle de croissance et réduire les disparités territoriales. Note de politique - Développement urbain & régional. Banque Mondiale. Mai 2017.

Revue de l'urbanisation. Banque Mondiale. A. Lehzam. Février 2017.

Stratégie Nationale de Développement urbain. Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. 2007.

Un urbanisme d'État en quête de terrains publics. Revue Foncière. Tarik Harroud. 2017.

Élaboration d'une stratégie de gestion du domaine privé de l'Etat. Définition concertée d'une stratégie de gestion du patrimoine foncier de l'Etat mars. Direction des Domaines. 2002

Analyse comparative de structures d'aménagement en Europe (Allemagne, Angleterre, Espagne, Italie). Thierry Vilmin, Vincent Renard, CNRS. Octobre 2002.