



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

DES BÂTIMENTS SÛRS ET DURABLES POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE URBAINE

Évaluation du Cadre Réglementaire Marocain pour la
Prévention des Risques dans l'Aménagement du
Territoire et de la Construction

Programme Normes & Réglementation pour la Résilience Urbaine

Copyright © 2020 La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement/La Banque mondiale 1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site Web: www.worldbank.org

Tous droits réservés.

Édité aux États-Unis d'Amérique.

Les résultats, interprétations et conclusions ici présentés n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement les opinions des membres du Conseil d'Administration de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans la présente publication. Les frontières, les couleurs, les dénominations et autres informations figurant sur les cartes dans cette publication n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale relatif au statut juridique d'un territoire, ou la reconnaissance, ou l'acceptation de ces frontières.

Droits et autorisations

Le contenu de cette publication est protégé par les droits d'auteur. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de son travail et, dans les conditions normales, accordera les autorisations avec diligence.

Pour requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez-vous adresser au bureau de l'éditeur, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, télécopieur : 202-522-2422, e-mail : pubrights@worldbank.org

Citations

Veuillez citer le rapport comme suit : Des Bâtiments Sûrs et Durables pour Renforcer la Résilience Urbaine, Évaluation du Cadre Réglementaire Marocain pour la Prévention des Risques dans l'Aménagement du Territoire et la Construction, GFDRR, Banque mondiale, décembre 2020.

Crédits photo de couverture : Casablanca, Marianna Ianovska, 2015.
Crédits photo de quatrième de couverture : Chefchaouen, Marianna Ianovska, 2015.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

DES BÂTIMENTS SÛRS ET DURABLES POUR RENFORCER LA RÉSILIENCE URBAINE

Évaluation du Cadre Réglementaire Marocain pour la
Prévention des Risques dans l'Aménagement du
Territoire et de la Construction

Programme Normes & Réglementation pour la Résilience Urbaine

Décembre 2020



Remerciements

Cette étude a été soutenue par le Fonds Mondial pour la Prévention des Risques des Catastrophes et le Relèvement (GFDRR) et financée par le Gouvernement du Japon.

L'étude Évaluation du Cadre Réglementaire Marocain pour la Prévention des Risques dans l'Aménagement Urbain et la Construction a été réalisée par le Programme Normes & Réglementation pour la Résilience Urbaine du département de développement Urbain de la Banque mondiale. L'étude s'inscrit dans le cadre des activités soutenues par le Programme de Gestion Intégrée des Risques de Catastrophes Naturelles. Cette étude a été placée sous la direction conjointe de M. Thomas Moullier (Spécialiste Senior du Développement Urbain, Banque mondiale) et de M. Augustin Maria (Spécialiste Senior du Développement Urbain, Banque mondiale).

Le projet a été conduit par M. Thomas Moullier avec l'assistance de M. Youssef Elouardy (Consultant senior, Ingénieur en Génie civil, Banque mondiale), M. Antoine Hanzen (Consultant senior, Architecte-Urbaniste, Banque mondiale), Mme. Theresa Abrassart (Consultante en Développement Urbain, Banque mondiale) et Mme. Fatine Mouline (Consultante, Banque mondiale). Les auteurs remercient M. Philipp Petermann (Spécialiste en Gestion de Risques de Catastrophes, Banque mondiale), Mme. Karima Ben Bih (Spécialiste en Gestion de Risques de Catastrophes, Banque mondiale), M. Olivier Toutain (Consultant, Développement Urbain, Banque mondiale), Mme

Ghita Skalli (Consultante, Architecte, Banque mondiale) et Mme Isabelle Faur (Consultante, relecture et correction) pour leur appui technique.

La Banque mondiale remercie les représentants du Gouvernement marocain, en particulier le Ministère de l'Intérieur (MI), le Ministère de l'Aménagement du Territoire National de l'Urbanisme et de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV) et le Ministère du Transport de la Logistique et de l'Eau pour l'excellent accueil qu'ils ont réservé à l'équipe technique. La Banque mondiale remercie tout particulièrement M. Abdallah Nassif, Gouverneur, Directeur de la Gestion des Risques Naturels (PI), MI, ainsi que Mme. Badria Benjelloun, Directrice de l'Urbanisme, MATNUHPV pour leur soutien et leurs conseils.

La Banque mondiale remercie également les nombreux organismes publics, semi-publics et privés, collectivités territoriales, les institutions publiques, organisations internationales et agences gouvernementales indépendantes, les représentants du secteur privé et de la société civile pour leur disponibilité et leur contribution lors des entretiens. La Banque mondiale remercie le Gouvernement du Japon pour le soutien financier apporté à la réalisation de l'étude. En particulier, les auteurs remercient M. Takashi Sakoda, Premier Secrétaire, Ambassade du Japon à Rabat, pour sa disponibilité et son engagement. Une liste complète des personnes et des organisations rencontrées dans le cadre de cette étude figure à l'annexe 1.

Acronymes

ABH	Agence de Bassin Hydraulique
ACAPS	Autorité de Contrôle des Assurances et de la Prévoyance Sociale
ANBCT	Association Nationale des Bureaux de Contrôle Technique
ANCFCC	Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie
BCT	Bureau de Contrôle Technique
BET	Bureau d'Étude Technique
BIM	Building Information Modeling
CDN	Contribution Déterminée au niveau National
CNRST	Centre National pour la Recherche Scientifique et Technique
COFRAC	Comité Français D'accréditation
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
CRTS	Centre Royal de Télédétection Spatiale
DATRP	Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession
DCD	Déchets de Construction et de Démolition
DGPC	Direction Générale de la Protection Civile
DHS	Dirham
DMN	Direction de la Météorologie Nationale
ERP	Établissement Recevant du Public
EU	Union Européenne
FLCN	Fonds de Lutte contre les Effets des Catastrophes Naturelles
FMCI	Fédération Marocaine du Conseil et de l'Ingénierie
FNBT	Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics
GES	Gaz à Effets de Serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HCP	Haut-Commissariat au Plan
IMANOR	Institut Marocain de Normalisation (sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Économie Verte et du Numérique)
INAU	Institut National D'aménagement et d'Urbanisme
MATNUHPV	Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville
MEME	Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement
MENA	Middle East and North Africa
METLE	Ministère de l'Équipement, du Transport de la Logistique et de l'Eau

MSFFDS	Ministère de la Solidarité, de la Famille et du Développement Social
MTPI	Ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle
NSI	Note de Sécurité Incendie
OFPPT	Office de Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
PCB	Polychlorobiphényles
RCD	Responsabilité Civile Décennale
RPCT	Règlement de Construction Parasismique pour les Constructions en Terre
SCR	Société Centrale de Réassurance
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement Urbain
SDL	Société de Développement Local
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
SNRVD	Stratégie Nationale de Réduction et de Valorisation des Déchets
TRC	Tout Risques Chantier

Glossaire

Aléa

Manifestation d'un phénomène naturel, ou résultant de l'activité humaine, potentiellement dangereux et destructeur.

Enjeu

Ensemble des personnes, des biens et des services susceptibles d'être affectés par la manifestation d'un aléa. La compréhension et le niveau de sensibilisation sur les risques, les stratégies d'aménagement du territoire, l'application des règles de construction augmentent l'exposition des enjeux. L'impact de l'aléa sur les enjeux (humains ou économiques) dépend de leur importance en nombre et en nature et dépend de leur vulnérabilité.

Entreprise structurée

Le terme « entreprise structurée » au Maroc est généralement employé pour désigner des entreprises dotées de capacités de structure et de gestion permettant un encadrement approprié des projets de construction. Le terme désigne des entreprises normalement enregistrées au Registre du Commerce. Celles-ci déclarent l'ensemble de leurs salariés, paient les charges sociales et leurs assurances. Elles sont à jour avec l'administration fiscale, et déclarent leurs activités commerciales. Les entreprises structurées qui souhaitent avoir accès à la commande publique disposent en outre d'un agrément sectoriel délivré par le ministère de l'Équipement.

Risque

Un risque est le produit d'un aléa et d'un enjeu. Le risque existe dès qu'un aléa peut se manifester dans une zone où les enjeux humains, économiques ou environnementaux sont présents. Un aléa ne

constitue pas un risque s'il est sans conséquences. La gravité du risque est proportionnelle à la vulnérabilité des enjeux.

Risque anthropique

Ce risque se caractérise par un accident lié à une activité humaine (par exemple risque industriel, technologique, ou lié au stockage de matières dangereuses) et pouvant entraîner des conséquences graves pour le personnel, les populations, les biens, l'environnement ou le milieu naturel.

Risque majeur

Le risque majeur est la possibilité d'un événement d'origine naturelle ou anthropique, dont les effets peuvent mettre en jeu un grand nombre de personnes, occasionner des dommages importants et dépasser les capacités de réaction de la société.

Risques chroniques

Risques distribués spatialement et/ou dans le temps. Ces risques incluent les incendies, les effondrements structurels et les risques industriels, l'insalubrité et les risques épidémiologiques.

Prévention

Ensemble des actions tendant à réduire le risque, notamment en se protégeant ou en atténuant les dommages et pertes causés par la combinaison entre un aléa et des conditions de vulnérabilité. On distingue en cela les mesures structurelles et les mesures non-structurelles.

Mesures structurelles

Mesures d'ingénierie ou de génie civil destinées à réduire l'exposition au risque en protégeant les biens ou les communautés, ou à maîtriser la variabilité de phénomènes naturels (par exemple,

barrages ou digues contre les inondations ou les tempêtes maritimes, protection contre les chutes de pierres, comblement de cavité).

Mesures non-structurelles

Mesures destinées à réduire l'exposition au risque et la vulnérabilité grâce à la planification à long terme et l'adaptation face aux aléas (mesures de sensibilisation du public, mesures de préparation aux situations d'urgence et systèmes d'alertes précoces, prescriptions en matière d'occupation des sols ou d'urbanisme, codes de la construction et réglementation).

Projet structuré

Le terme « projet structuré », souvent utilisé au Maroc dans l'industrie de la construction, fait référence à un projet faisant l'objet d'un marché public et soumis aux cahiers des charges publics. Il peut s'agir également d'un marché privé mobilisant les acteurs formels de la construction (bureaux d'études, bureaux de contrôle technique). Dans les deux cas, ils sont exécutés par des entreprises dites « structurées ».

Vulnérabilité

Exprime et mesure le niveau de conséquence prévisible de l'aléa sur les enjeux. Les efforts menés en matière de prévention et préparation réduisent la vulnérabilité et donc les pertes en vies humaines et les pertes économiques.



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La réglementation de l'aménagement du territoire et de la construction constitue un outil majeur de prévention des risques

L'urbanisation continue de transformer en profondeur la société marocaine et son économie. Aujourd'hui, 60% des Marocains résident déjà dans les zones urbaines, contre seulement 35% en 1970. En raison de la poursuite de l'exode rural et de l'étalement urbain, le Maroc continue son urbanisation à un rythme plus élevé que celui de sa croissance démographique, et les périmètres urbains s'étendent rapidement sur les campagnes.¹

Si les villes marocaines sont les moteurs de la croissance économique et constituent donc un puissant levier de réduction de la pauvreté,

celles-ci restent confrontées à des défis sociaux et économiques importants. Dans ce contexte, une poursuite de la régionalisation, de la stratégie nationale de développement durable, et de lutte contre les changements climatiques, offrent aux villes, aux métropoles et aux régions, l'opportunité de mieux intégrer les risques et d'accroître la résilience dans leur approche de développement.

Ces risques qui affectent les zones urbaines au Maroc sont exacerbés par des facteurs de vulnérabilité. Parmi eux on peut noter la croissance des populations urbaines, le changement climatique, la présence d'un habitat sous équipé et insalubre et la persistance de poches de pauvreté. Depuis plusieurs décennies, le Maroc a pris des mesures structurelles de prévention des risques, en particulier pour lutter contre les inondations et les sécheresses, en développant de grands projets hydrauliques. Ces mesures structurelles ont pu cependant montrer leurs limites.

¹ Lall, Somik, Ayah Mahgoub, Augustin Maria, Anastasia Touati, and Jose Luis Acero. 2019. Leveraging Urbanization to Promote a New Growth Model While Reducing Territorial Disparities in Morocco: Urban and Regional Development Policy Note.

Face à ce constat, le Maroc s'est engagé plus résolument vers la réalisation d'un meilleur équilibre entre projets structurels et projets non-structurels de prévention du risque. Les mesures non-structurelles présentent un rapport coût-bénéfice très avantageux² et permettent des approches transversales multirisques pertinentes pour le développement durable. L'étude préconise à cet effet un investissement accru dans le bon fonctionnement d'un cadre régulateur relatif à l'aménagement du territoire, à l'aménagement urbain et à la construction. Cet investissement offrirait l'opportunité stratégique de contribuer à un meilleur niveau de protection et de résilience urbaine.

L'étude présente une évaluation des réglementations et de la capacité régulatrice en matière d'aménagement urbain. Elle évalue également la mise en vigueur des règles de construction des bâtiments en concentrant l'analyse sur les modalités d'intégration de la gestion du risque dans l'acte de réglementer. Elle prend en compte chaque étape du cycle de vie d'une construction, depuis l'encadrement de son lieu d'implantation, jusqu'à la démolition de l'ouvrage lorsqu'il arrive en fin de vie.

La persistance d'un habitat non-réglementaire et vétuste, la littoralisation accentuée de l'urbanisation, le changement climatique, la fragilisation du patrimoine bâti ancien, constituent autant de facteurs de vulnérabilité. C'est pourquoi il faut sans tarder renforcer le cadre régulateur de la construction, en s'appuyant sur les efforts engagés depuis plusieurs décennies par le gouvernement marocain. L'étude est organisée autour de 4 thèmes principaux et fournit :

- Une vue d'ensemble sur les risques affectant l'environnement bâti ;
- Une vue d'ensemble des politiques publiques et du cadre légal et institutionnel définissant les principes de fonctionnement réglementaire ;
- Une analyse des réglementations techniques sur les constructions et de la réglementation des professionnels du bâtiment ;
- Une analyse portant sur les enjeux de la gouvernance des collectivités territoriales pour appliquer la réglementation existante.



² National Institute of Building Sciences, Colorado University, Keith Porter, 2018.

Conclusions Principales

Revue des risques affectant l'environnement bâti

L'étude recense deux grandes catégories de risques impactant les bâtiments, à savoir :

- Les risques d'origine naturelle qui recouvrent les tremblements de terres, inondations, glissements de terrains, tsunamis, tempêtes et pandémies.
- Les risques anthropiques tels que les incendies, les effondrements structurels, les risques industriels et ceux liés à l'insalubrité des bâtiments.

Dans le cadre de son assistance technique, la Banque mondiale a apporté son appui au Maroc en 2012 en fournissant une évaluation approfondie des aléas d'origine naturelle et du degré d'exposition de l'environnement bâti et des infrastructures.³ Les modélisations disponibles des risques majeurs démontrent un niveau élevé d'exposition et de vulnérabilité de l'environnement bâti au Maroc. Ils permettent notamment de déterminer que, selon un scénario extrême, un séisme majeur impactant les bâtiments et l'infrastructure pourrait coûter 52 milliards de dirhams soit 5,1% du PIB.

Des progrès tangibles ont été réalisés dans les domaines réglementaires et de gestion du risque depuis plusieurs années sous l'impulsion décisive du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville. Ces avancées incluent notamment une nouvelle

Stratégie Nationale de Gestion des Risques, le renforcement des moyens consacrés à la lutte contre l'habitat insalubre, un nouveau règlement de construction parasismique révisé en 2011, le lancement de 37 cartes d'aptitudes à l'urbanisation pour la période 2017-2021, ou encore la création de plus de 3 000 normes marocaines depuis 2014 dans les domaines des matériaux et procédés de construction. Ces avancées tangibles constituent un environnement fort propice à la poursuite des réformes.

Dans ce contexte, l'étude souligne que le Maroc pourrait améliorer les politiques de prévention liées aux risques anthropiques, afin d'égaliser les mesures prises pour prévenir ceux d'origine naturelle. Par exemple les risques d'incendies et d'effondrements structurels sont peu quantifiés et insuffisamment répertoriés au Maroc. Or les effets cumulés de ces événements, plus diffus et espacés dans le temps, conduisent à des pertes en vies humaines et provoquent des dommages considérables. L'étude propose de rééquilibrer cette approche au sein du cadre réglementaire afin de promouvoir une résilience accrue de l'environnement bâti.

Politiques publiques, cadre légal et institutionnel

Trois axes de développement prioritaires à l'échelle nationale sont proposés au chapitre 3 de l'étude :

- **L'engagement d'une révision de la qualité de l'arsenal législatif relatif aux contrôles exercés au cours du cycle de vie d'une construction.** Ces préconisations se fondent sur le recensement détaillé des textes législatifs et réglementaires réalisée dans le cadre de cette étude.⁴

³ Analyse Probabiliste des Risques de Catastrophes Naturelles au Maroc (MnhPRA), Banque mondiale, 2012.

⁴ Voir annexe n°2.

L'accélération de la production des textes de lois et de règlements de construction au Maroc depuis le début des années 2000 est un développement positif. Cependant cet effort n'a pas toujours été accompagné d'une mise en cohérence des textes. Une longue accumulation de textes juridiques, dont les plus anciens ont été édictés pendant la période du Protectorat, atténue l'efficacité du dispositif législatif national. Une révision stratégique des textes permettrait une meilleure prise en compte du risque, de l'évolution des technologies de la construction, de l'émergence de nouvelles professions du bâtiment, et de facteurs émergents de vulnérabilité. Par exemple, le dispositif réglementaire portant sur la gestion des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes repose essentiellement sur un dahir promulgué en 1914.⁵ L'ancienneté du texte explique le caractère largement insuffisant des sanctions contre les contrevenants. Il explique aussi les risques accrus de chevauchement de ses propres dispositions avec celles provenant d'un arsenal juridique plus récent en matière de protection environnementale. Une révision stratégique des textes reposant sur un inventaire réalisé dans le cadre de cette étude (annexe 2) permettrait une amélioration de la résilience de l'environnement bâti.

- **L'accélération des efforts d'intégration du risque dans la planification urbaine.** Un aménagement du territoire fondé sur une meilleure intégration des aléas d'origine naturelle et des risques

⁵ Dahir du 25 août 1914 portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.

anthropiques demeure l'instrument le plus efficace en matière de prévention des risques. Cette approche présente le meilleur rapport coût-efficacité en orientant les nouvelles constructions en dehors des zones exposées aux aléas d'origine naturelle. De nombreux progrès ont été réalisés depuis quelques années dans ce domaine. L'étude préconise donc l'amélioration des outils d'information et de synthèse sur les risques impactant les zones urbaines marocaines, notamment par l'accélération de la cadence de développement des cartes d'aptitude à l'urbanisation, la création de l'Atlas des Zones Inondables prévu par la loi 36-15, l'intégration de fréquences réglementaires sur les cartographies de risques, et la réalisation urgente de micro-zonages sismiques pour les zones fortement exposées, telle que la région d'Agadir. Ces efforts doivent être prolongés par une plus forte considération des risques anthropiques dans l'aménagement et la planification urbaine, l'étude ayant noté que le Maroc ne dispose pas encore d'une base de données nationale, aisément accessible, recensant toutes les zones industrielles, les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes. Il n'existe pas non plus d'analyse accessible de vulnérabilité au feu des différents types de constructions et de modes de construire urbains.

- **L'adaptation de l'offre de formation permettant de fonder le socle d'une gouvernance réglementaire opérationnelle et efficace.** L'impulsion et le leadership des autorités nationales sont

nécessaires pour refondre la formation ciblant des personnels en charge de la réglementation de l'urbanisme et de la construction, mais aussi des opérateurs du BTP. Des recommandations proposent de mieux intégrer la sensibilisation aux risques dans les programmes de formation des métiers de l'architecture, de l'urbanisme et de l'ingénierie, ainsi que dans les formations diplômantes et les formations continues du BTP. Cet effort doit être aussi guidé par une plus grande prise en compte des risques anthropiques.

Les obstacles identifiés dans ce chapitre, consacré à une vue d'ensemble des politiques publiques et de la législation au Maroc, nécessitent une collaboration intersectorielle qui devra être impulsée et soutenue par des organisations centrales de tout premier plan.

Réglementations techniques sur les constructions et encadrement des professionnels du bâtiment

Le chapitre 4 examine les instruments de normalisation et de réglementation technique des bâtiments qui s'appliquent au cycle de vie complet d'un ouvrage. Il analyse également le cadre réglementaire assurant la qualification et l'encadrement des entreprises et des professionnels du BTP. Dans les deux cas, l'étude priorise les considérations liées à la gestion et à la réduction des risques. L'étude préconise des recommandations en vue de :

- **Lever des obstacles d'ordre juridique et technique entravant l'efficacité de la normalisation en tant qu'instrument de résilience et de qualité dans les constructions.** Ces obstacles se

traduisent par l'absence de relai juridique, loi ou réglementation, permettant de donner force d'application aux normes. Ce problème se fait ressentir pour les marchés privés, les marchés publics étant assujettis à l'obligation de se conformer aux normes techniques marocaines à travers les cahiers des charges techniques. Les travaux importants réalisés par l'Institut Marocain de Normalisation devraient faciliter cette approche. L'obligation légale d'appliquer la norme marocaine en matière de produits et de procédés de construction pour les marchés privés devrait être priorisée.

- **Améliorer le contenu des réglementations liées aux constructions et à l'environnement bâti en s'attachant aux carences des textes quant à la prévention efficace des risques.** Les recommandations formulées visent à améliorer des textes existants relatifs à la gestion des déchets toxiques du bâtiment, aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes, la réglementation incendie, les contrôles et inspections des règles d'urbanisme et de construction, et la réglementation sur la santé et la sécurité des chantiers.
- **Renforcer le régime de qualification et de classification des opérateurs du bâtiment.** La stabilité, la qualité des ouvrages et la sécurité des personnes dépendent fortement de la compétence et de la capacité des entreprises qui interviennent dans les différents travaux de construction. La réforme nécessaire de ce régime doit contribuer à l'amélioration de la qualité et de la durabilité de l'ensemble des constructions, y compris pour les marchés

privés. Le régime actuel comprend 25 secteurs et 147 qualifications. La multiplication de ces régimes depuis 1994 a conduit à une moindre efficacité du système d'ensemble. Chaque régime applique souvent des règles différentes pour des types de prestations parfois identiques ou similaires. Ces régimes privilégient surtout un contrôle a priori des opérateurs. Contrairement aux pratiques en vigueur au sein de l'Union européenne, ces régimes ne sont pas assortis de mécanismes de contrôle permettant de vérifier la conformité des qualifications au cours du cycle de vie des opérateurs.

- **Comblers le vide juridique lié à la définition du rôle et des responsabilités de filières clefs du BTP.**

Ce vide juridique s'applique en particulier aux ingénieurs marocains, ou encore aux métiers de l'ordonnancement, du pilotage et de la coordination, les métteurs vérificateurs et les coordinateurs de sécurité et de protection de la santé. Cette lacune entraîne une confusion sur les obligations et les responsabilités des différents intervenants du BTP. Elle présente un défi réel pour l'organisation du secteur et constitue donc un facteur de risque. Les réformes doivent être prolongées par une action urgente d'encadrement réglementaire de la profession et des missions des bureaux de contrôle technique.

Application de la réglementation par les collectivités territoriales

Le chapitre 5 examine l'organisation de la fonction régulatrice locale. Cette dernière revêt une importance stratégique considérable pour une

approche durable de la prévention des risques. Le Cadre d'Action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), ratifié par le Maroc en 2016, appelle également à un investissement soutenu afin de développer la fonction de prévention des risques au sein des structures de gouvernance locale.

Les communes marocaines participent à l'élaboration des documents d'urbanisme ; elles sont en charge de la délivrance des autorisations de lotir, de morceler et de construire. Elles doivent donc participer activement aux contrôles des chantiers pendant leurs phases d'exécution et d'achèvement. Elles doivent aussi contribuer à une surveillance des ouvrages existants. Dans ce sens, l'étude propose :

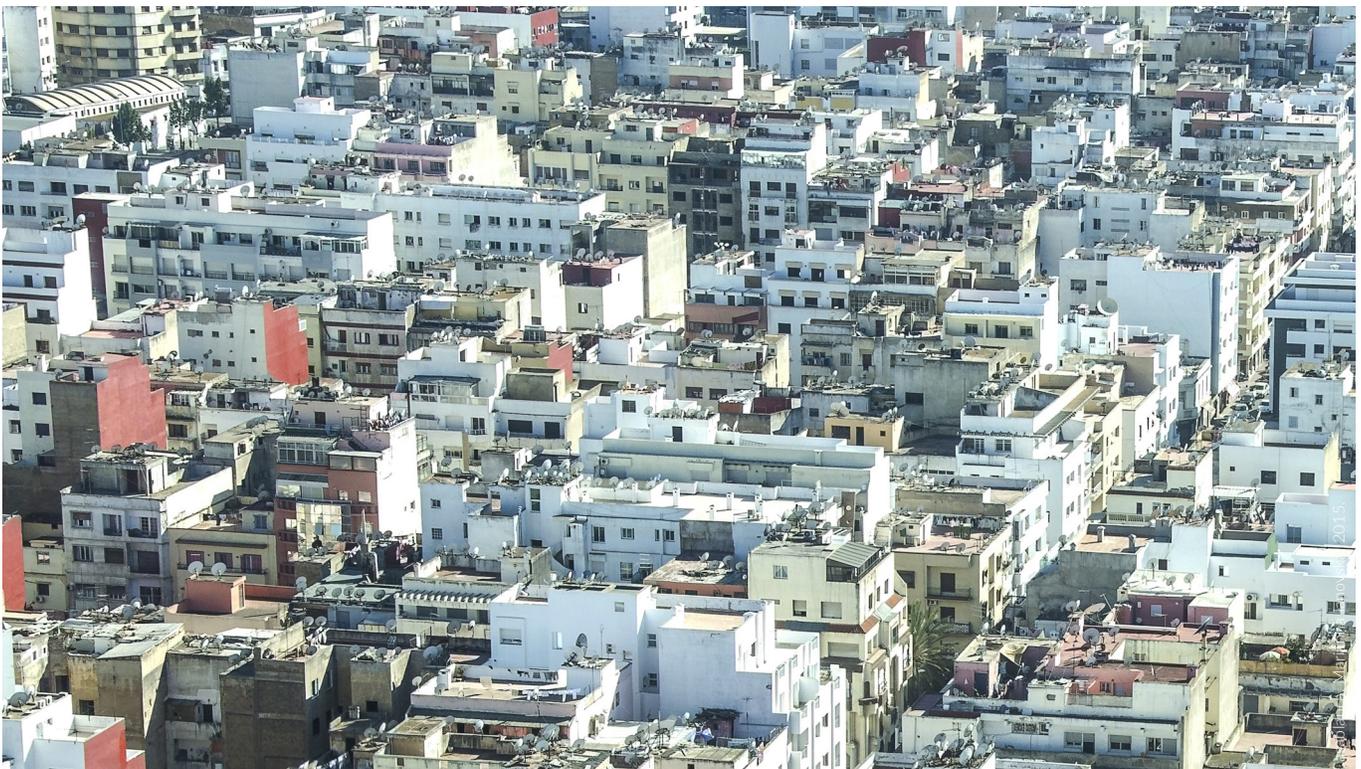
- **Un renforcement des moyens et des méthodes des acteurs de la gouvernance réglementaire locale.** La réforme constitutionnelle engagée en 2011 et la loi organique n° 113-14 sur les communes ont ouvert une nouvelle étape en faisant du développement territorial un choix stratégique pour mieux promouvoir la démocratie et la participation citoyenne. Cependant les Communes au Maroc ne disposent pas encore des ressources humaines et des capacités opérationnelles nécessaires pour pleinement exécuter leur mission de contrôle sur la construction et l'environnement bâti. Par exemple, en mars 2019, dans la région d'Al Hoceima qui est particulièrement vulnérable aux chocs sismiques et aux inondations, une seule commune disposait d'un architecte professionnel dans son service d'urbanisme.⁶ L'étude préconise donc une augmentation ciblée

⁶ Source : Entretien avec l'agence urbaine d'Al-Hoceima, mars 2020.

des ressources en personnels techniques, tels que les techniciens et architectes communaux et les contrôleurs (ou inspecteurs de chantiers) placés sous l'autorité des Walis, des gouverneurs et de l'administration de l'urbanisme. Bien que ces acteurs soient rigoureusement sélectionnés par les concours de la fonction publique, ceux-ci ne sont pas pour autant formés et spécialisés dans le domaine des réglementations techniques de construction. Dans une approche plus prospective, le rapport préconise aussi de considérer une augmentation progressive des capacités de contrôle et de prévention du risque au niveau local, par le biais d'un plus grand recours aux compétences techniques du secteur privé. L'Union européenne s'est activement engagée dans cette voie depuis 20 ans, et a instauré de nombreux régimes de collaboration avec des opérateurs privés hautement spécialisés, afin d'augmenter le taux de couverture et l'efficacité des inspections sur site. Cette expérience collective pourrait guider le développement d'un régime de collaboration similaire en se fondant sur l'expérience existante des bureaux de contrôles techniques au Maroc. Ces bureaux sont d'ores et déjà très actifs au sein des marchés publics et de certains grands marchés privés structurés. Une sensibilisation accrue sur la prévention des risques auprès des élus des communes, des agents des collectivités territoriales et des agences urbaines doit accompagner cet effort et proposer ces directions stratégiques.

- **Des réformes dans le fonctionnement et l'application des instruments de réglementation locale.** Ces réformes demandent des actions concrètes ciblant les autorisations de construire, les dérogations aux règles d'urbanisme, les régularisations des constructions non-conformes aux réglementations en vigueur, ainsi que les contrôles et inspections sur sites. Les actions à engager doivent prioriser une réelle application de la nouvelle réglementation depuis 2010 qui restreint, en principe, l'octroi de dérogations aux règles d'urbanisme pour les projets de construction dans les zones sensibles et à risques. Ces actions doivent également instaurer un recours plus restrictif à l'autorisation de construire tacite qui accroît le risque de placer les autorités locales devant le fait accompli de constructions nouvelles ne répondant pas aux normes et aux réglementation techniques. Enfin, ces actions incluent la nécessité de lever des obstacles persistants à une pleine application du processus de dématérialisation en cours des procédures administratives. La poursuite de la lutte active contre les pratiques de corruption au sein des collectivités territoriales pourrait être accompagnée par l'introduction d'une Charte de Transparence envisagée par les autorités dès 2013. Ces réformes visent à une meilleure efficacité et à une plus grande transparence des procédures pour contribuer pleinement à une réduction de l'habitat non-réglementaire, et à une meilleure maîtrise des risques liés aux constructions et aux ouvrages existants.

L'évolution positive du cadre constitutionnel, les avancées scientifiques constantes dans l'ingénierie de la construction, la meilleure compréhension des aléas, constituent des éléments favorables pour l'amélioration de la réglementation de la construction au Maroc. Cette amélioration peut considérablement contribuer à enrichir la Stratégie de Gestion du Risque pour la Prévention des Catastrophes Naturelles.





RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Maroc a aujourd'hui l'opportunité de poursuivre l'action engagée en développant un **plan d'action stratégique de renforcement du cadre régulateur** afin de mieux intégrer la gestion du risque dans l'aménagement urbain et de construction dans sa stratégie de prévention des risques. Ce plan d'action pourrait être prioritairement établi sur la base des recommandations de cette étude.

Cette section résume l'ensemble des recommandations de l'étude. Elle propose de différencier :

- Les mesures à engager et à accomplir à court terme en raison des enjeux immédiats en matière de prévention des risques et de la capacité des intervenants institutionnels à opérer ces changements, sur une période relativement courte de deux ans ;
- les mesures à accomplir sur le moyen et long terme, soit sur une échelle de temps de 3 à 5

ans, compte tenu de la durée de mobilisation des ressources et du niveau de complexité des réformes à mettre en œuvre. Il est entendu que les mesures à moyen et long terme doivent être préférablement initiées dès aujourd'hui pour être déployées avec succès au cours d'une période de 5 ans.

Enfin, cette section propose d'identifier les responsables institutionnels chargés de mettre en œuvre chacune de ces recommandations.

Légende :

- A court terme (mesures accomplies en deux ans)
- A moyen et long terme (mesures accomplies d'ici 5 ans)

Politiques publiques et législation			
Recommandations	Acteurs *	Délais	
1. Conduire une revue juridique des textes relatifs aux contrôles sur la construction afin d'identifier les réformes à entreprendre à court et moyen terme et élaborer un plan d'actions de mise à jour prioritaire.	MATNUHPV, METLE		●
2. Améliorer l'accès et la mise en cohérence de l'ensemble des textes juridiques pertinents relatifs aux thèmes de l'urbanisme et de la construction.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur		●
3. Définir les missions et responsabilités des différents intervenants dans le secteur de la construction ainsi que les contrôles et inspections obligatoires durant la phase des travaux.	MATNUHPV, METLE		●
4. Poursuivre et accélérer le développement et la mise à jour des cartographies relatives aux risques ainsi que leur intégration au sein des réglementations relatives à l'aménagement du territoire et aux constructions.	MATNUHPV, Agences urbaines, Collectivités territoriales et communes, Organismes scientifiques et académiques		●
5. Augmenter la cadence de développement des cartes d'aptitudes à l'urbanisation et de transcription des informations issues de ces cartes au sein des plans d'aménagement locaux.	MATNUHPV, Agences urbaines, Collectivités territoriales et communes		●
6. Élargir la collecte de données et la réalisation de statistiques relatives aux risques anthropiques.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, HCP, Agences urbaines, Collectivités territoriales, Communes, Organismes scientifiques et académiques		●
7. Renforcer les compétences techniques des organismes publics sur l'articulation de la gestion des risques avec la planification et l'acte de construire.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, Organismes scientifiques et académiques		●
8. Développer et renforcer au sein des filières de formation diplômantes (architecture, urbanisme, ingénierie et formations professionnelles) des modules ciblés consacrés à la gestion du risque dans le domaine de la construction et de l'environnement bâti.	Organismes scientifiques et académiques		●
9. Appuyer prioritairement un renforcement des formations sur la sécurité incendie.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, Organismes scientifiques et académiques		●
10. Encourager la prise en compte des risques, en amont, dans les stratégies et politiques publiques d'urbanisme en accélérant notamment la mise en application du projet de loi N°49-17 relatif à l'évaluation environnementale.	MATNUHPV, METLE, MEME, Ministère de l'Intérieur		●

Réglementation du secteur BTP et normes techniques			
Recommandations	Acteurs *	Délais	
11. Étendre l'obligation du respect des normes marocaines aux marchés privés de BTP.	MATNUHPV, METLE, MICEVN		●
12. Introduire l'exigence d'une certification pour les entreprises de matériaux et produits du bâtiment.	MATNUHPV, METLE, MICEVN		●
13. Encourager IMANOR, le ministère de l'Équipement, le département de l'Habitat et les collectivités territoriales à développer des guides de vulgarisation techniques permettant la sensibilisation des acteurs clefs du BTP sur le respect des normes techniques.	MATNUHPV, METLE, MICEVN, Collectivités territoriales		●
14. Pérenniser et renforcer les compétences d'IMANOR en dotant l'organisme d'une capacité technique indépendante d'homologation des procédés innovants de construction.	MATNUHPV, Agences urbaines, METLE, IMANOR		●
15. Accélérer les travaux en cours en vue de l'adoption des principes et règles d'application des Eurocodes.	MATNUHPV, METLE, IMANOR		●
16. Instaurer au sein d'IMANOR un mécanisme moderne de qualification des fournisseurs fondé sur des normes spéciales applicables aux opérateurs du BTP.	MATNUHPV, METLE, IMANOR, MICEVN		●
17. Poursuivre l'effort de définition des rôles et de l'encadrement des différentes missions d'ingénieurs spécialisés.	MATNUHPV, METLE		●
18. Exiger par voie réglementaire ou légale une qualification des ingénieurs spécialisés.	MATNUHPV, METLE		●
19. Considérer une refonte du régime de qualification des entreprises du BTP en orientant la réforme vers l'implication de certificateurs privés, spécialisés et accrédités par un organisme national d'accréditation.	MATNUHPV, METLE		●
20. Exiger une qualification des entreprises du BTP, y compris pour les marchés privés ou pour les marchés échappant à la commande publique.	MATNUHPV, METLE		●

Réglementation du secteur BTP et normes techniques			
Recommandations		Acteurs *	Délais
21.	Réglementer les conditions de qualification et d'exercice des métiers du BTP échappant actuellement à un encadrement réglementaire formel.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur	
22.	Instaurer un mécanisme d'agrément obligatoire et de qualification technique professionnalisée pour les bureaux de contrôle fondé sur une norme et un système de certification marocain.	MATNUHPV, METLE, organismes d'assurances et ACAPS	
23.	Introduire une réglementation exigeant le recours aux services des bureaux de contrôle techniques pour certains marchés privés. Cette obligation pourrait se fonder sur une catégorisation des ouvrages et prioriser les ouvrages comportant un certain degré de risque.	MATNUHPV, organismes d'assurances et ACAPS	
24.	Introduire des règles d'encadrement des bureaux de contrôle technique afin de limiter les risques de conflit d'intérêt liés à la confusion entre les missions d'assistance technique et les missions de contrôle. A plus court terme, interdire les « missions d'études » entreprises par des bureaux de contrôle technique en ce qui concerne la sécurité incendie.	MATNUHPV, METLE, organismes d'assurances et ACAPS	
25.	Programmer la prochaine révision technique décennale du Règlement de Construction Parasismique (RPS 2000) en s'appuyant sur les conclusions d'une étude spécialisée d'experts indépendants.	MATNUHPV, universités, experts internationaux	
26.	Développer les décrets d'application nécessaires à la mise en application de la loi 59-13 instituant l'obligation pour les entreprises de BTP de souscrire à une assurance tout risque chantier (ATC) et de responsabilité civile décennale (RCD).	MATNUHPV, METLE, organismes d'assurances et ACAPS	
27.	Développer un cadre réglementaire spécifique à la gestion des déchets dangereux du secteur BTP.	MATNUHPV, METLE, MEME	
28.	Créer, au sein de la réglementation actuelle, un référentiel réglementaire spécifique aux différents produits dangereux présents dans les déchets du secteur BTP.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, MEME	
29.	Développer un agrément technique spécialisé pour certifier des opérateurs capables de traiter des déchets dangereux issus d'opérations de BTP.	MATNUHPV, METLE, MEME	
30.	Renforcer les outils de contrôles et de surveillance disponibles au sein du Département de l'Environnement en coordination avec les collectivités territoriales.	Ministère de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement, collectivités territoriales	

Réglementation du secteur BTP et normes techniques		
Recommandations	Acteurs *	Délais
31. Mettre à jour la loi 10-03 relative aux accessibilités architecturales et son décret d'application 2-11-246 afin d'introduire des sanctions dissuasives en cas de non-respect de ses dispositions.	MATNUHPV	●
32. Développer un répertoire géoréférencé et cartographié des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.	MATNUHPV, MEME, Ministère de l'Intérieur, MTIP Agences urbaines, organismes scientifiques et académiques	●
33. Moderniser et harmoniser les dispositions techniques des textes de lois en vigueur (Dahir du 25 août 1914 ; décret 2-14-782, etc.) pour mieux définir les responsabilités des différents intervenants publics en matière de contrôles et inspection des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur, MEME, MTIP	●
34. Considérer une refonte des textes réglementant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur, MEME, MTIP	●
35. Améliorer le contenu du RGC incendie (Décret 2-14-499) et ajouter des dispositions précisant les modalités et la périodicité des inspections pour les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ou recevant du public.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur	●
36. Refondre et simplifier la réglementation relative à la santé et à la sécurité sur les chantiers.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, MTIP	●

Les défis liés à l'application de la réglementation		
Recommandations	Acteurs *	Délais
37. Renforcer l'implication des communes en matière d'aménagement urbain et leur capacité réglementaire et de contrôle des constructions en conformité avec le processus de régionalisation en cours et les principes inscrits au sein de la nouvelle loi organique des communes.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur, Collectivités territoriales et communes	●
38. Augmenter la sensibilisation et la formation permanente au profit des acteurs régionaux et locaux pour une gestion intégrée des risques au sein de l'aménagement du territoire et de la construction.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, MEME, Organismes scientifiques et académiques	●
39. Préciser le champ et les modalités d'instruction de suivi des dossiers de dérogation aux règles d'urbanisme prévus dans la loi 47-18.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur	●
40. Encourager le recours au processus d'enquête publique lorsqu'une demande de permis nécessite une ou des dérogations aux règles d'urbanisme en vigueur.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur	●
41. Définir de manière détaillée la liste des projets soumis à l'étude d'impact sur l'environnement mentionnée dans l'annexe de la Loi 12-03 en particulier dans le cas de dérogations.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur, MEME	●
42. Réformer le recours à l'autorisation tacite de construction de façon à limiter son champ d'application et à éviter une vulnérabilité accrue aux risques.	MATNUHPV	●
43. Prolonger l'effort de dématérialisation des procédures en assurant l'élimination des circuits et étapes physiques persistantes encore constatées sur le terrain.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur	●
44. Adapter et consolider une formation à haute valeur ajoutée dédiée aux représentants de l'autorité locale responsable du contrôle et fonctionnaires locaux en vue de leur permettre de réaliser un réel contrôle sur les éléments de sûreté et de sécurité des ouvrages.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur	●
45. Inciter les architectes à observer l'obligation de déclaration d'ouverture des chantiers et la tenue de cahier de chantiers pour permettre une traçabilité des constructions et une organisation efficace des contrôles.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, Collectivités territoriales et communes	●
46. Encourager les autorités locales à organiser les contrôles sur la base de matrices de catégorisation des risques préétablies.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, Collectivités territoriales et communes	●

Les défis liés à l'application de la réglementation			
Recommandations		Acteurs *	Délais
47.	Permettre aux autorités locales d'accroître leur capacité de contrôle technique in situ en recourant à un corps certifié d'experts techniques au sein du secteur privé.	MATNUHPV, METLE, Ministère de l'Intérieur, Collectivités territoriales et communes	●
48.	Envisager de fournir un appui financier et technique (par l'administration publique centrale) au bénéfice des communes et des agences urbaines afin d'accélérer l'adoption de nouvelles technologies de surveillance des constructions et de l'environnement bâti.	MATNUHPV, Ministère de l'Intérieur, FLNC	●
49.	Reconsidérer la période d'application du régime de régularisation des constructions de manière à lui permettre d'appuyer sur le long terme les grandes politiques publiques d'urbanisme.	MATNUHPV, Agences urbaines, Collectivités territoriales et communes	●
50.	Limiter le champ d'application de la régularisation des constructions et inciter les autorités à exiger l'usage d'une expertise spécialisée permettant de constater et de traiter en profondeur les défaillances structurelles susceptibles de mettre en danger les personnes et les biens.	MATNUHPV, Agences urbaines, Collectivités territoriales et communes	●

* Pour une liste complète des acronymes, voir page IX.



Ce rapport fournit une évaluation du cadre réglementaire marocain pour la prévention des risques dans l'aménagement du territoire et de la construction. Des recommandations ont été élaborées par la Banque mondiale avec pour objectif d'améliorer la sécurité et la résilience des bâtiments.

L'analyse présentée fournit des éléments permettant au gouvernement marocain de poursuivre son effort de réforme réglementaire afin de renforcer son action stratégique en faveur de la prévention des risques et de la résilience urbaine.

GFDRR est un partenariat mondial qui aide les pays en voie de développement à mieux comprendre et à réduire leur vulnérabilité face aux risques d'origine naturelle. Engagé auprès de plus de 400 partenaires locaux, nationaux, régionaux et internationaux, GFDRR apporte son soutien sous forme de financements, d'assistance technique et de formations pour mieux intégrer la gestion des risques de catastrophe et des risques climatiques dans les politiques et stratégies gouvernementales.

Pour plus d'informations, veuillez visiter : <https://www.gfdr.org/en/building-regulation-for-resilience>