



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.

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



Table des matières

Remerciements.....	viii
Acronymes.....	ix
Glossaire.....	xii
Résumé Exécutif.....	xiv
1. INTRODUCTION & APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE.....	1
1.1. Croissance urbaine et vulnérabilité accrue.....	1
1.2. Pourquoi améliorer l'outil régulateur au Maroc ?.....	4
1.3. Un environnement propice aux réformes.....	8
1.4. Approche méthodologique et champ de l'étude.....	13
2. LES RISQUES AFFECTANT L'ENVIRONNEMENT BÂTI.....	17
2.1. Risques liés aux aléas d'origine naturelle dans l'environnement bâti au Maroc.....	17
2.2. Les risques anthropiques.....	30
3. POLITIQUES PUBLIQUES ET LÉGISLATION.....	39
3.1. Mieux aligner la législation sur un objectif de construction résiliente.....	39
3.2. Renforcer l'intégration du risque dans la planification urbaine.....	45
3.3. Des formations mieux adaptées pour fonder le socle d'une gouvernance réglementaire efficace.....	53
3.4. Recommandations.....	56
4. RÉGLEMENTATIONS DU SECTEUR BTP ET NORMES TECHNIQUES.....	59
4.1. Place de la normalisation au sein du cadre réglementaire.....	59
4.2. Régime réglementaire pour la qualification et l'encadrement des opérateurs du BTP.....	65
4.3. Des carences dans la réglementation sur les constructions.....	77
4.4. Recommandations.....	99

5. LES DÉFIS LIÉS À L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	103
5.1. La formation et la coordination des acteurs locaux dans la gestion des risques.....	106
5.2. La mise en œuvre des instruments de la gouvernance réglementaire locale.....	112
5.3. Recommandations.....	138
6. CONCLUSION.....	141
7. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	145
8. ANNEXES.....	153
ANNEXE 1 : Liste des intervenants rencontrés.....	153
ANNEXE 2 : Cartographie des lois et réglementations relatives au cycle de vie complet d'un bâtiment.....	158
ANNEXE 3 : Cartographie des principaux intervenants lors de l'inspection des constructions.....	165

Figures

Figure 1 : Réglementation de l'aménagement urbain et de la construction: Un outil majeur de prévention des risques au sein du cycle intégré de la gestion des risques.....	4
Figure 2 : Cycle de vie de la construction et intervention réglementaire.....	13
Figure 3 : Cartes des risques d'inondation pour une période de 10, 25, 50 et 100 ans.....	21
Figure 4 : Hauteurs de montée calculées (en m) et niveaux d'eau associés le long de la côte de Casablanca.....	24
Figure 5 : Carte de risque de sécheresses pour une période de retour de 5 ans.....	25
Figure 6 : Carte de risque de sécheresses pour une période de retour de 30 ans.....	25
Figure 7 : Carte de zonage sismique au Maroc du RPS 2000.....	27
Figure 8 : Carte d'aléa sismique du MnhPRA: Accélération maximale du sol (PGA) pour une probabilité d'apparition de 10% en 50 ans (pour une période de retour de 475 ans).....	28
Figure 9 : Carte des risques de glissement de terrain.....	29
Figure 10 : Zonage du Grand Casablanca (Landsat 5 Image).....	31
Figure 11 : Principaux intervenants institutionnels disposant de prérogatives réglementaires dans le cycle de vie d'un bâtiment au Maroc.....	42
Figure 12 : Carte de zonage réglementaire établie sur la base des aléas définis dans la carte d'aptitude à l'urbanisation d'Al-Hoceima.....	48
Figure 13 : Les principaux outils de la gouvernance réglementaire locale.....	113
Figure 14 : Répartition des autorisations par leur objet (données cumulées en Juin 2020).....	120
Figure 15 : Autorisation de construire en 2017 par région et par type de bâtiments.....	123
Figure 16 : Évolution du délai de délivrance des autorisations de construire.....	127

Figure 17 : Rôle et utilité des instruments de gouvernance réglementaire locale dans la prévention des risques.....	137
---	-----

Tableaux

Tableau 1 : Principales catastrophes d'origine naturelle au Maroc 1960-2020.....	2
Tableau 2 : Effondrements de bâtiments pour cause de défaillances structurelles et/ou de non-respect des normes de construction entre 2010 et 2020 au Maroc.....	33
Tableau 3 : Les différentes autorisations au Maroc.....	121

Encadrés

Encadré 1 : Analyse probabiliste des risques de catastrophes naturelles au Maroc.....	19
Encadré 2 : Principales observations de la cour des comptes sur le régime de qualification et de classification au Maroc.....	44
Encadré 3 : Des efforts constants déployés par le MATNUHPV en faveur de la résilience urbaine.....	46
Encadré 4 : Définitions des normes et enjeux.....	60
Encadré 5 : Principales observations de la Cour des Comptes sur le régime de qualification et de classification au Maroc.....	69
Encadré 6 : En quoi consiste l'accréditation COFRAC pour les bureaux de contrôle en France ?.....	72
Encadré 7 : Le cas de la loi Spinetta en France.....	75
Encadré 8 : Gestion des déchets dangereux, le cas de l'amiante en région Wallonne en Belgique.....	83
Encadré 9 : La gestion des établissements pouvant présenter des risques majeurs (SEVESO) en région Wallonne en Belgique.....	90

Encadré 10 : L'enchevêtrement des missions d'études, d'assistance technique et de contrôle : un risque tangible pour la construction au Maroc.....	93
Encadré 11 : La directive européenne no 92/57/CEE du 24 juin 1992.....	98
Encadré 12 : Actions prioritaires du Cadre de Sendai 2015-2030 (article 20).....	105
Encadré 13 : Intégration du risque dans les plans d'aménagements : l'exemple d'AL Hoceima depuis 2012.....	115
Encadré 14 : Dérogations aux règles de l'urbanisme et de la construction en France.....	116
Encadré 15 : Les différents dispositifs de vérification de l'application des règles de construction en France...	129

Remerciements

Cette étude a été soutenue par le Fonds Mondial pour la Prévention des Risques des Catastrophes et le Relèvement (GFDRR)¹ 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), de M. Augustin Maria (Spécialiste Senior du Développement Urbain, Banque mondiale), et de M. Philipp Petermann (Spécialiste de la Résilience Urbaine, 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 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.

¹ GFDRR est un partenariat mondial qui soutient les pays à revenus intermédiaires et faibles revenus, à réduire leur vulnérabilité face aux risques naturels et aux changements climatiques. Ce partenariat est organisé à travers un fonds administré par la Banque mondiale. <https://www.gfdr.org/en>

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
MICEVN	Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Économie Verte et du Numérique

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 ou 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)².

² Définition extraite du Guide Pratique : Prévenir les Risques de Catastrophes Naturelles au Maroc, OCDE, 2018.

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.³

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.

³ 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 avantageux⁴ 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.



⁴ 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.⁵ 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

⁵ Analyse Probabiliste des Risques de Catastrophes Naturelles au Maroc (MnhPRA), Banque mondiale, 2012.

réalisée dans le cadre de cette étude.⁶ 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 1914.⁷ 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 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.

⁶ Voir annexe n°2.

⁷ Dahir du 25 août 1914 portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.

- **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.

- **Comblent 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 métreurs 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.⁸ L'étude préconise donc une augmentation ciblée 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

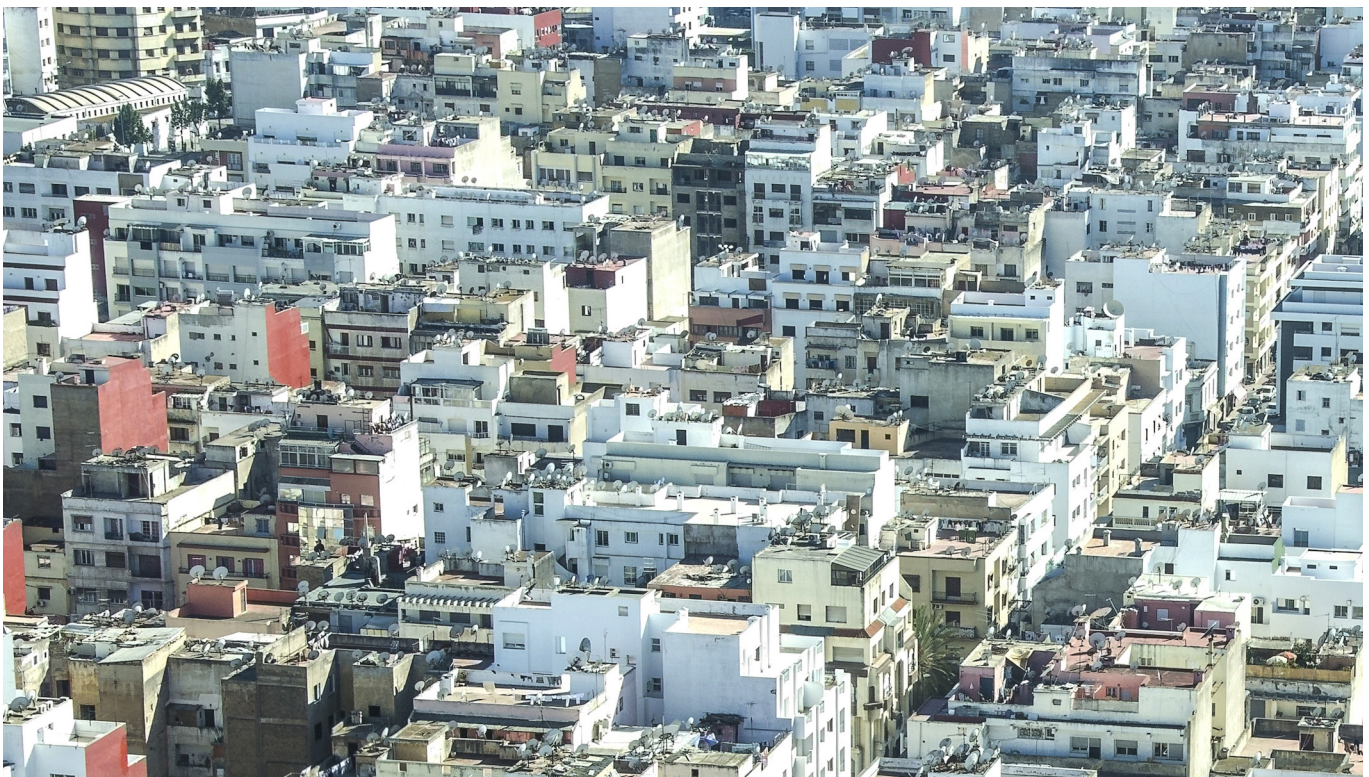
élus des communes, des agents des collectivités territoriales et des agences urbaines doit accompagner cet effort et proposer ces directions stratégiques.

- **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,

⁸ Source : Entretien avec l'agence urbaine d'Al-Hoceima, mars 2020.

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.





1. INTRODUCTION & APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

1.1. Croissance urbaine et vulnérabilité accrue

Un environnement bâti en pleine expansion à travers le monde

L'urbanisation est l'une des évolutions les plus marquantes du 21^{ème} siècle et présente l'opportunité d'améliorer le niveau de vie, d'augmenter la productivité et de réduire la pauvreté. Les centres urbains à travers le monde représentent aujourd'hui 82% du PIB mondial, et bientôt 88% en 2025.⁹ Ces centres urbains constituent le moteur de la croissance économique mondiale.

Cependant le rythme de croissance soutenu de l'espace urbain à travers le monde soulève des défis importants en matière d'équité sociale et économique. Sans accompagnement institutionnel, opérationnel et de régulation, cette croissance peut conduire à des dysfonctionnements d'ordre économique et social. Elle peut aussi aggraver la

vulnérabilité des zones urbaines face aux risques liés aux aléas d'origine naturelle et aux risques anthropiques. A l'horizon 2050, un milliard de logements supplémentaires seront nécessaires à travers le monde, pour loger une population qui sera urbanisée à hauteur de 80%. En Inde, dans le reste de l'Asie du Sud et en Afrique, le volume de construction doublera au cours des 30 prochaines années.¹⁰

Cette étude se concentre sur l'enjeu de la résilience de l'environnement bâti et de la construction au Maroc. Elle examine l'outil et le puissant levier que constituent les normes de construction et la réglementation liées à l'aménagement du territoire et à la construction.

Croissance urbaine au Maroc : opportunités et défis

Le Maroc n'a pas échappé à une rapide urbanisation et aux mêmes défis. A ce jour, 60% de la population est urbaine dont deux tiers (68,2%) réside dans des

⁹ CCLFA 2015.

¹⁰ EDGE, IFC (2020).

agglomérations de plus de 100 000 habitants.¹¹ La poursuite de l'exode rural et les phénomènes d'étalement urbain au Maroc conduisent à un taux d'expansion des villes plus élevé que celui de la croissance démographique. La population urbaine va augmenter de 5.8 millions de personnes au cours des 15 ans à venir, dont la moitié dans les plus grandes agglomérations.¹² Les villes marocaines représentent déjà 75% du PIB national et 70% du total des investissements.¹³

Augmentation de l'exposition aux risques et accroissement de la vulnérabilité

La concentration accrue de la population marocaine dans les zones urbaines, l'expansion géographique des villes, conjuguées à des événements hydrométéorologiques¹⁵ plus fréquents et plus intenses, provoqués par le changement climatique, sont autant de facteurs qui contribuent à une augmentation de la vulnérabilité des zones urbaines au Maroc au cours des dernières décennies.

Tableau 1 : Principales catastrophes d'origine naturelle au Maroc 1960-2020

Risque	Nombre d'évènements	Décès	Population totale affectée	Dégâts estimés ('00 US\$ courants)
Sècheresse	5	0	412 000	900 100
Tremblement de terre	2	12 628	38 465	520 000
Inondation	30	1 524	638 484	330 200
Tempête	4	64	117 000	300 050
Températures extrêmes	6	0	2 477 500	809
Pandémie	1	200	2 942	0
Glissement de Terrain	2	16	12 216	0

Source : [EM-DAT, Université Catholique de Louvain, 2020](#).¹⁴

11 Définies ici par un rayon de 35 km autour d'une commune-centre de plus de 300 000 habitants en 2014 (Casablanca, Fès, Tanger, Marrakech, Salé, Rabat, Meknès, Oujda, Kénitra, Agadir, Tétouan). Haut-Commissariat au Plan (recensement de 2014).

12 Pour une Nouvelle Stratégie de Mise en Œuvre et de Gouvernance de l'Urbanisme et de l'Aménagement Urbain, Banque mondiale, Mai 2018.

13 Leveraging Urbanization to Promote a New Growth Model, Banque mondiale, 2019.

14 La base de données mondiale EM-DAT utilisée ici inclut les

catastrophes pour lesquelles l'un des critères suivants au moins est rempli : a) 10 personnes au moins ont perdu la vie, b) 100 personnes au moins sont affectées, c) un état d'urgence ou de catastrophe a été officiellement déclaré, d) un appel à l'aide internationale a été lancé.

15 Ce terme fait référence aux inondations, aux sécheresses, aux tempêtes, et aux températures extrêmes.

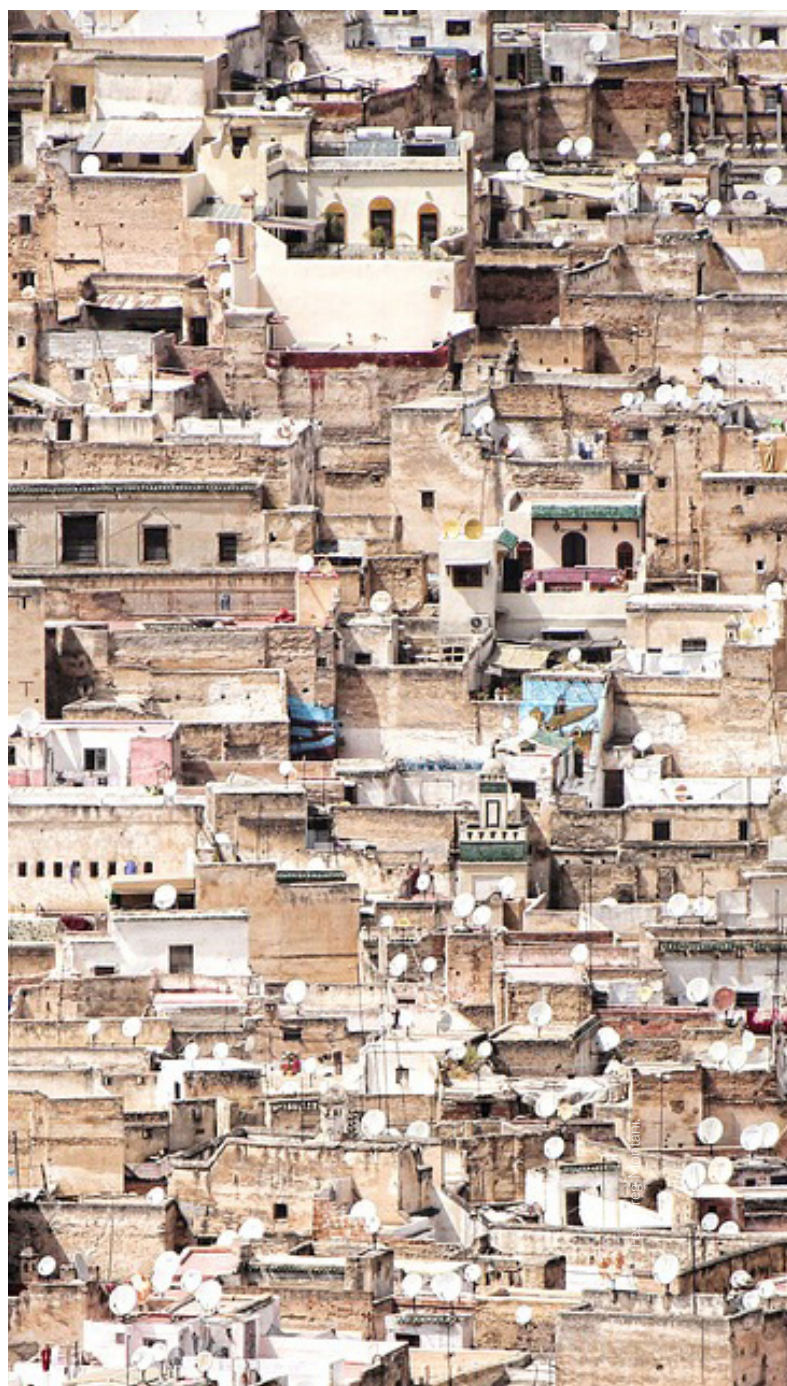
La pression démographique dans les zones urbaines et la difficulté à fournir un logement accessible se sont traduits par des formes d'occupation des populations dans des espaces non prévus à cet effet, notamment à proximité des lits de rivière et dans des zones basses inondables ou sujettes à des glissements de terrain.

La vulnérabilité sociale s'est aussi accrue en raison du développement de l'habitat non réglementaire dans les périphéries urbaines et de l'habitat traditionnel, au sein des tissus urbains anciens, déjà fragilisés par les risques géologiques et hydrométriques. 75% des bidonvilles se concentrent dans les zones urbaines, et très souvent dans des zones à risque (anciennes carrières, anciennes décharges, terrains en pente, ou points bas). Malgré le déploiement efficace du programme « Villes Sans Bidonvilles » depuis 2004, plus de 250 000 ménages étaient concernés par l'habitat sommaire et les bidonvilles au recensement de 2014. Ces bidonvilles présentent souvent des traits communs de vulnérabilité et d'accès limité aux services publics : 58% d'entre eux ne sont pas raccordés au réseau d'électricité et seulement 39% sont connectés au réseau public d'évacuation des eaux usées.¹⁶

Une modélisation de l'impact des principaux risques de catastrophes, conduite par la Banque mondiale¹⁷ en 2013, révèle que les inondations, les tremblements de terre et les tsunamis pourraient coûter 5 milliards de dirhams par an en moyenne. Les inondations représentent la majeure partie des dommages. Un scénario extrême serait un

tremblement de terre majeur frappant une zone très peuplée du pays. Un événement de cette nature pourrait coûter 100 milliards de dirhams, soit 5,1% du PIB ou 23% du budget national.¹⁸

18 Ibid.



16 Haut-Commissariat au Plan (2014).

17 Building Morocco's Resilience, Inputs for an Integrated Risk Management Strategy, Banque mondiale, 2013.

1.2. Pourquoi améliorer l'outil régulateur au Maroc ?

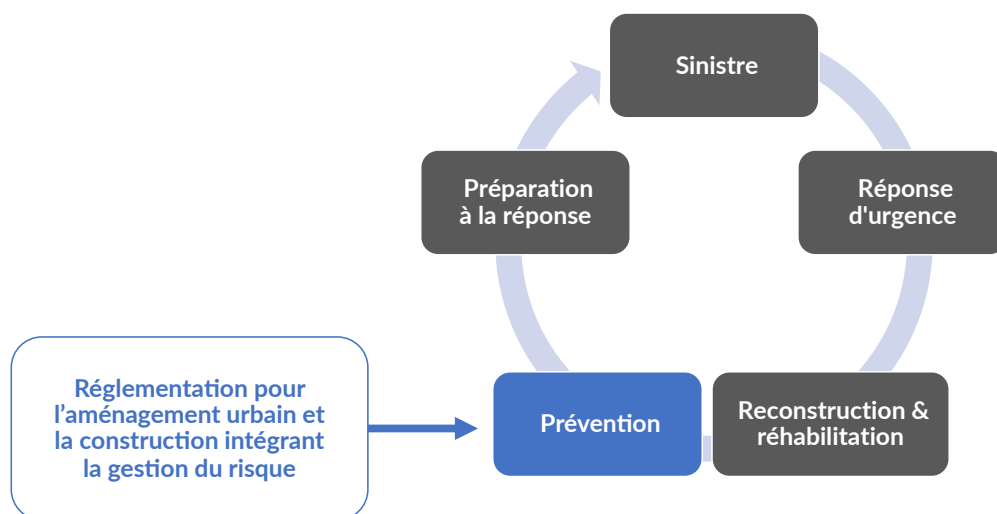
Le cadre régulateur de l'aménagement du territoire et de la construction est un outil indispensable pour la réduction du risque et l'adaptation au changement climatique

Le fonctionnement d'un cadre régulateur relatif à l'aménagement du territoire et à la construction constitue une composante essentielle d'une stratégie nationale de prévention des risques. Des progrès tangibles ont été réalisés depuis 20 ans dans le monde en termes de connaissances scientifiques en lien avec les aléas d'origine naturelle, sur la compréhension de la performance des matériaux de construction et sur l'ingénierie des bâtiments. Le cadre régulateur relatif à l'aménagement du territoire et à la construction offre l'instrument indispensable

permettant d'appliquer ces connaissances dans le choix des sites d'implantation et des méthodes de construction. Il permet donc de mieux prévenir les risques qui affectent l'infrastructure et l'environnement bâti.

Les pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu ont bénéficié de l'amélioration des connaissances scientifiques au cours des 20 dernières années. Cette évolution positive a permis de mieux appréhender les aléas d'origine naturelle et les phénomènes climatiques. Les connaissances en matière d'ingénierie civile relatives à la qualité, à la durabilité et à la sécurité des bâtiments ont progressé. Force est de constater que ces avancées n'ont malheureusement pas été suivies par un investissement suffisant dans le cadre régulateur relatif à l'aménagement du territoire et

Figure 1 : Réglementation de l'aménagement urbain et de la construction: Un outil majeur de prévention des risques au sein du cycle intégré de la gestion des risques



à la construction.¹⁹ La plupart des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu ont fait l'expérience de pertes et dommages considérables en termes de vies humaines et de biens économiques et matériels. Ces pays ont en effet subi 85% des pertes en vies humaines pour l'ensemble des désastres intervenus dans la période 1990-2010.²⁰ La mise en place d'un cadre régulateur performant de l'aménagement du territoire et de la construction leur permettrait de diminuer l'impact humain et financier disproportionné qui résulte de ces désastres.

Le cadre régulateur de l'aménagement du territoire et de la construction est également indispensable à la gestion des risques climatiques, en raison de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements hydrométéorologiques. En pratique, cela signifie que l'évolution des risques climatiques exige un ajustement dynamique des règles concernant l'occupation des sols, le choix des sites d'implantation, la conception et la construction des ouvrages.

Il est non moins indispensable que ces ajustements soient intégrés dans un cadre régulateur complet, qui inclue un code de construction et des mécanismes de gouvernance efficaces. Ils doivent réguler la mise en œuvre pratique de normes de sécurité dans l'acte de bâtir et dans les ouvrages existants. L'efficacité du cadre régulateur est donc une composante essentielle d'une stratégie d'adaptation climatique.

Une part importante de la population et des secteurs d'activités marocains sont très vulnérables aux risques majeurs. Le premier objectif d'un cadre

régulateur performant est donc de préserver les vies humaines et de garantir la sécurité des personnes et des biens.

Investir dans un cadre régulateur performant apporte une contribution tangible à d'autres politiques publiques de premiers plans

Investir dans la capacité régulatrice, pour mieux encadrer l'aménagement du territoire et la construction, renforce aussi d'autres politiques publiques de premiers plans en contribuant notamment :

- **Aux mesures de réduction de la pauvreté et d'inclusion sociale.** Les efforts de réduction de la pauvreté et de réduction des risques sont étroitement liés. Une réglementation efficace oriente les nouvelles constructions en dehors des zones les plus exposées aux risques. Elle protège les populations par l'application des normes minimum de sécurité, d'hygiène et de santé. Elle promeut un habitat économique conforme aux normes sociales et culturelles locales. La réglementation est aussi un instrument d'inclusion sociale de premier plan. Elle permet de promouvoir l'accessibilité des personnes handicapées dans l'espace public et privé.
- **Aux stratégies d'atténuation des émissions des gaz à effets de serre (GES).** Les bâtiments représentent en moyenne 19% des GES à travers le monde et représentent 40% de la consommation globale d'électricité.²¹ Si aucun changement n'intervient dans les pratiques de

¹⁹ Building Regulation for Resilience, World Bank, GFDRR (2015).

²⁰ Munich Re (2010).

²¹ EDGE, International Finance Corporation (2020).

construction existantes, ce niveau d'émission pourrait doubler d'ici 2030. Un cadre régulateur étroitement associé aux subventions et aux financements du secteur privé doit efficacement contribuer aux stratégies d'atténuation. L'Inde, par exemple, entend pleinement utiliser l'outil régulateur en matière de construction pour atténuer les GES. Ces engagements sont reflétés dans sa Contribution Déterminée au Niveau National (CDN).²²

- **A la préservation du patrimoine bâti dans les tissus urbains anciens.** Un système de régulation associé à d'autres mesures de sauvegardes contribue efficacement à la protection, la durabilité et à la valorisation du patrimoine historique. Il permet également de préserver le patrimoine immatériel du savoir-faire en matière de construction durable et de prévention des risques, ce qui est un enjeu social considérable. Il contribue également au maintien d'une source de revenus et de créations d'emplois considérable pour l'économie, comme au Maroc, grâce à l'industrie du tourisme.
- **Au soutien à l'investissement et à la croissance du secteur BTP, traditionnellement pourvoyeur d'emplois.** Le secteur de la construction occupe une place importante dans l'économie marocaine. Associé au secteur de l'immobilier, le BTP contribuait à hauteur de 18,6% du PIB marocain en 2018. Bien que les variations annuelles soient importantes, ce secteur est souvent le deuxième créateur d'emploi

après l'agriculture. En 2015, le BTP marocain a créé 18 000 emplois et 36 000 emplois en 2016.²³ Une gouvernance régulatrice efficace et transparente est déterminante pour créer le socle d'une industrie compétitive et moderne tout en contribuant activement à une prévention durable des risques dans la construction et l'environnement bâti.

Investir dans la capacité régulatrice renforce et crédibilise les engagements du Maroc au sein de multiples accords internationaux

Le Maroc est un acteur très engagé au sein de multiples accords multilatéraux directement pertinents pour la gestion des risques et l'amélioration de la résilience urbaine.

Son investissement dans la gouvernance réglementaire contribue tangiblement à l'application d'accords essentiels tels que :

- **Le Cadre de Sendai pour la Réduction des Risques de Catastrophes** entré en vigueur en 2015. La 3ème priorité stratégique du Cadre de Sendai s'articule autour du thème de la « réduction des risques aux fins de la résilience ». Dans ce sens, une disposition majeure de l'Accord résume bien le rôle stratégique des réformes régulatrices à entreprendre :

« [...] encourager la révision des règlements et des normes de construction ainsi que des pratiques qui concernent la remise en état et la reconstruction au niveau national ou local, ou d'en élaborer de nouveaux selon qu'il convient, afin d'en faciliter

²² La ratification de l'Accord de Paris a donné lieu au dépôt par chaque Partie d'une « contribution déterminée au niveau national » (CDN) qui consigne les premiers objectifs et mesures climatiques du Maroc.

²³ HCP, 2020.

l'application dans le contexte local, notamment dans les établissements humains informels et marginaux, et de renforcer les capacités disponibles pour mettre en œuvre ces règlements, les étudier et veiller à leur application, grâce à une approche adéquate, en vue de promouvoir les structures résistant aux catastrophes ».²⁴

- **L'Accord de Paris** entré en vigueur en 2016 institue un cadre de « contributions déterminées au niveau national » (CDN) qui consigne les mesures d'atténuation et d'adaptation des objectifs climatiques instituées par chaque pays associé. Les règlements et normes de construction constituent un levier important pour les mesures d'atténuation des émissions de GES au sein la première génération de CDN. Il est indispensable que les prochaines soumissions nationales des CDN exploitent plus fortement l'outil régulateur pour renforcer les mesures d'adaptation au changement climatique. Le Maroc peut saisir cette opportunité dès la seconde soumission de CDN prévue en 2020.²⁵
- **Les Objectifs de Développement Durable**, adoptés en 2015 pour une période de 15 ans proposent dans son objectif N°11 que « les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». D'ici à 2030, l'objectif est de :

« réduire considérablement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes, y compris celles d'origine hydrique, et réduire considérablement le montant des pertes économiques [...] l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable ».

- **Le Nouveau Programme Pour les Villes (Habitat III)** adopté en 2016 est aussi très pertinent. Tout effort d'amélioration du cadre régulateur contribue directement à renforcer l'une des priorités stratégiques du programme, en contribuant à un développement urbain durable et à une résilience maîtrisée au niveau environnemental.



²⁴ Cadre de Sendai pour la Réduction des Risques de Catastrophes (2015-2030). Priorité 3, alinéa « h ».

²⁵ À l'avenir, les pays ayant ratifié l'Accord de Paris devront soumettre, tous les cinq ans, des CDN mises à jour et plus ambitieuses. Des 2016, le Maroc avait rejoint un large group de pays ayant soumis sa Contribution Déterminée au Niveau National.

1.3. Un environnement propice aux réformes

Une nouvelle stratégie nationale de prévention des risques offre un cadre propice aux réformes

La politique de gestion des risques au Maroc a considérablement évolué. Initialement fondée sur le développement des capacités de réponse d'urgence aux catastrophes, après le tremblement de terre d'Agadir de 1960, elle s'est réellement enrichie au cours du temps. Depuis le séisme d'Al Hoceima de 2004, une réflexion stratégique s'est engagée afin de renforcer les efforts de prévention et de développer une approche intégrée de gestion des risques de catastrophes naturelles.

Pour conforter cette orientation, un projet de Stratégie Nationale de Gestion des Risques 2020-2030, accompagné d'un Plan Opérationnel de Mise en Œuvre de la Stratégie 2020-2025, ont été élaborés sous l'égide du Ministère de l'Intérieur.²⁶

Une étude de l'OCDE publiée en 2016²⁷ recommandait au Maroc de s'engager résolument dans un projet de renforcement de la prévention des risques pour en faire une priorité de premier plan. Le Fonds de Lutte Contre les Effets des Catastrophes Naturelles (FLCN), fondé en 2009 et le Programme de Gestion Intégrée des Risques de Catastrophes Naturelles financé par la Banque mondiale, ont constitué de nouveaux instruments de mise en œuvre de cette vision. Ces deux initiatives doivent

être soulignées comme des efforts indéniables en faveur de la prévention des risques au Maroc.

Depuis plusieurs décennies, les mesures structurelles de prévention des risques ont été fortement privilégiées au Maroc en particulier pour la lutte contre les inondations et les sécheresses par le développement de projets hydrauliques. La prééminence des mesures structurelles a toutefois montré ses limites lors d'évènements récents, notamment les débordements du barrage collinaire de l'Assif El Krayma (réalisé en 2012) à la suite de fortes inondations qui ont affecté la ville de Sidi Ifni en aval en 2014.²⁸ Améliorer l'efficacité des réglementations portant sur l'aménagement du territoire et la construction offre donc l'opportunité d'un meilleur équilibre entre les mesures structurelles et non-structurelles. Cette amélioration compense les insuffisances possibles des infrastructures, et permet d'atteindre un meilleur niveau de protection générale et de résilience urbaine.

Le renforcement du cadre normatif et réglementaire de la construction trouve donc pleinement sa place dans le cadre de cette évolution stratégique. Il offre au gouvernement marocain l'opportunité de concrétiser ses engagements en matière de prévention des risques, en privilégiant une approche transversale, se fondant sur une gestion proactive des risques.

Des efforts soutenus dans la période récente favorisent un climat de poursuite des réformes dans le domaine de la réglementation.

Au cours des 30 dernières années, le gouvernement marocain a pris des mesures

²⁶ Stratégie Nationale de Gestion des Risques Naturels au Maroc, Ministère de l'Intérieur 2019. Ces stratégies ont été complétées par des Plans d'Actions Prioritaires pour la période 2020-2022. Ces documents de programmation ont fait l'objet de vastes consultations sectorielles.

²⁷ Étude de l'OCDE sur la Gestion des Risques au Maroc, 2016.

²⁸ Ibid.

décisives qui ont contribué à réduire les risques dans la construction et l'environnement bâti. Ces mesures impactent les trois domaines étudiés dans l'étude, à savoir (i) les politiques publiques et la législation ; (ii) la réglementation technique, (iii) l'application des normes et des réglementations par les collectivités territoriales.

Des avancées techniques et sectorielles à l'échelle nationale

- Les activités indispensables de normalisation et de certification des opérateurs se sont accélérées depuis quelques années. Elles ont favorablement orienté l'industrie du bâtiment sur une trajectoire de qualité et de durabilité accrue. Les efforts soutenus de l'Institut Marocain de Normalisation (IMANOR), à travers la création de 13 commissions techniques, ont permis de créer plus de 150 normes par an relatives à la construction.²⁹ Elles comprennent des mesures dans des domaines sensibles pour la sécurité portant, par exemple, sur la qualité du ciment et des fers à bétons. 80% des producteurs de fers à bétons marocains sont d'ores et déjà certifiés par IMANOR.³⁰ Sous l'impulsion du département de l'Habitat, des procédures sont progressivement introduites pour permettre la traçabilité de l'acier et du ciment, ce qui contribue à une plus grande responsabilisation des acteurs.
- En parallèle, des progrès technologiques offrent la perspective de mieux comprendre la vulnérabilité de l'environnement bâti : par exemple, lors du prochain recensement du Haut-Commissariat au Plan, programmé en 2024, un inventaire exhaustif des constructions sera réalisé en géo-référençant tous les édifices en milieux urbains et ruraux. Cette avancée permettra de mieux catégoriser l'ensemble des constructions sur tout le territoire national, de contribuer utilement aux études de vulnérabilité, et d'orienter plus efficacement les stratégies de prévention du risque.³¹
- Des avancées scientifiques au Maroc permettant une meilleure configuration des réglementations techniques sensibles du point de vue de la gestion des risques. Par exemple, le « Règlement de construction parasismique RPS 2000 », entré en application en 2004, a été révisé en 2011 en intégrant une actualisation des cartographies sismiques, un zonage plus précis composé de 5 zones au lieu de 3 et une typologie des sites définie par 5 coefficients d'importance au lieu de 3.
- Le renforcement des moyens consacrés à la lutte contre l'habitat insalubre a aussi contribué à placer le Maroc sur une trajectoire de réduction des risques. Le programme « Villes Sans Bidonvilles », lancé en 2004, a ainsi permis l'amélioration des conditions de vie de près de 270 000 ménages vivant dans les bidonvilles de 59 villes (sur les 85 villes ciblées par le

29 Source : Entretien avec la Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession, Ministère de l'Équipement, janvier 2020. IMANOR a produit plus de 3 000 normes relatives à la construction depuis sa création en 2014.

30 Source : Entretien avec IMANOR, novembre 2019.

31 Source : Entretien avec le Haut-Commissariat au Plan, novembre 2019.

programme).³² Cet habitat est souvent situé sur des sites impropres à la construction.

- D'autres efforts à l'échelle nationale contribuent à une plus grande résilience des édifices et des infrastructures, comme la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine et la Réhabilitation des Bâtiments Menaçant Ruine (loi 94-12 promulguée en 2016). L'objectif stratégique est de traiter plus de 43 000 habitations menaçant ruine, dont 42% sont concentrées dans les anciennes médinas. Entre 2012 et 2017, 27 000 bâtisses ont fait l'objet de conventionnement, pour un coût global de 3,64 Milliards de DH.³³

Des progrès en termes de production législative et réglementaire

Le Maroc a aussi enregistré des avancées tangibles dans l'encadrement du secteur de la construction. Une série de textes juridiques fondamentaux du point de vue de la résilience urbaine ont ainsi vu le jour, notamment :

- Le « Règlement de construction parasismique « RPS 2000 », qui a été appliqué en 2004 après le séisme d'Al Hoceïma, puis révisé en 2011 ;
- la loi 10-03 sur les accessibilités architecturales, entrée en vigueur en 2003 ;
- un Règlement Général de Construction (« RGC ») simplifiant les procédures d'autorisation de construire, et encadrant l'effort de

dématérialisation des procédures et la création de guichets uniques pour les autorisations d'urbanisme. Ce texte a été adopté en 2013³⁴ ;

- le Règlement parasismique de la construction en terre « RCPT », en vigueur depuis 2014 ;
- le Règlement Incendie³⁵, en vigueur depuis 2014, ainsi que le Règlement Général de Construction fixant les règles de performance énergétique des constructions³⁶ ;
- un nouveau projet de loi relatif aux documents d'urbanisme qui prévoit explicitement l'intégration et la prévention des risques naturels, industriels et technologiques au niveau des différentes échelles de documents d'urbanisme³⁷ ;
- la loi 36-15 sur l'eau, fixant les règles d'une gestion intégrée, décentralisée et participative des ressources en eau et du domaine public hydraulique, entrée en vigueur en 2016.

D'autre part, des avancées législatives ont contribué à une plus grande responsabilisation des acteurs comme l'introduction de la responsabilité décennale et la garantie tous-risques chantiers qui pourraient être bientôt mises en vigueur.³⁸

³⁴ « Règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application ».

³⁵ « Règlement Général de Construction fixant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les constructions »

³⁶ Approuvé par décret n° 2-13-874 adopté en 2014.

³⁷ Nouveau projet de loi 99-14 relatif aux documents d'urbanisme qui met en place une nouvelle génération de documents de planification urbaine. Source : Direction de L'Urbanisme, novembre 2020 et Référentiel de l'Urbanisme Durable, MUAT, 2016.

³⁸ Loi 59-13 modifiant et complétant la loi 17-99 portant code des

³² Source : MATNUHPV, 2020. Ce programme représente un des axes stratégiques de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain.

³³ Source : MATNUHPV, 2020. Dans ce cadre de ces conventions, les autorités soutiennent des opérations de relogement, de recasement ainsi que des opérations de confortement des habitations.

Des progrès dans l'application des réglementations dans le bâtiment

Plusieurs réformes récentes et positives traduisent les efforts significatifs entrepris par le Maroc en vue de renforcer l'application des règlements de construction.

Il faut souligner à cet effet :

- Un effort d'intégration de la gestion des risques au niveau des documents d'urbanisme. Dans ce sens, le MATNUHPV a pour priorité stratégique de contribuer au développement de 37 cartes d'aptitudes à l'urbanisation (CAU) pour la période 2017-2021.³⁹ Cette avancée offre l'opportunité de pallier l'insuffisance de cartographies actualisées sur les aléas d'origine naturelle, d'offrir un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux, et, en définitive, de mieux contribuer à une prévention des risques.
- Une amélioration des réglementations techniques en vue de favoriser leur application sur le terrain. Le département de l'Habitat a coordonné une consultation de grande envergure en 2008 pour éliminer leurs lacunes et améliorer leur compréhension auprès des professionnels du bâtiment.
- La création de plus de 3000 normes marocaines depuis 2014 touchant aux matériaux et procédés de construction grâce au dynamisme de l'Institut National Marocain de Normalisation (IMANOR).
- Une introduction prometteuse de la

assurances et promulguée en aout 2016.

³⁹ Source : MATNUHPV. Les cartes sont financées par le FLCN à hauteur de 44,22% (76,5 MDh).

dématérialisation des autorisations de construire. Le déploiement initial de la plateforme électronique « Rokhas » à Casablanca, depuis 2014, est un succès technique, favorablement accueilli par les professionnels et les autorités publiques locales. Sa plus récente version technique récente, lancée en septembre 2019, virtualise entièrement le processus d'instruction des dossiers, en introduisant la vidéo-conférence. La dématérialisation offre ainsi l'opportunité d'une plus grande rigueur dans l'application des règlements, d'une transparence accrue et d'une meilleure traçabilité des dossiers. La phase de généralisation de la plateforme à l'ensemble du territoire marocain a été initiée en septembre 2019. Elle pourrait s'achever fin 2020.

Parallèlement à ces avancées, le Département de l'Habitat a initié, en 2008, un projet de code de construction ayant pour objet d'éliminer les lacunes des réglementations techniques et de mieux définir le rôle et les responsabilités des différents intervenants du BTP.⁴⁰

Pourquoi est-il nécessaire d'agir et de poursuivre maintenant les réformes ?

La progression des risques et des vulnérabilités, notamment dans l'environnement urbain, exige sans plus tarder de renforcer aujourd'hui le cadre régulateur marocain. Les facteurs justifiant l'urgence des réformes incluent :

- **La poursuite de l'urbanisation au Maroc** due à l'accroissement démographique naturel et à l'exode rural, qui conduit à la création de

⁴⁰ Projet de Loi 29-18) concernant l'Organisation des Opérations de Construction

nouveaux centres urbains et à l'extension des périmètres urbains existants. Ce facteur représente un défi considérable car il accroît l'exposition et la vulnérabilité aux risques de la population urbaine qui va augmenter de 5,8 millions d'habitants dans les 15 ans à venir.⁴¹

- **La persistance de formes d'habitat précaire, non-réglementaire ou vétuste.** Il s'agit des bidonvilles (soit 108.9⁴¹ ménages dans 26 villes)⁴², de l'habitat irrégulier qui continue à se développer dans les périphéries urbaines⁴³ ou encore de logements dégradés dans les médinas ou des quartiers anciens dans leur prolongement historique. Il s'agit également de logements ayant pu faire l'objet d'une autorisation de construire mais pour lesquels la conformité aux réglementations techniques n'a pas nécessairement été assurée dans le temps, l'ouvrage finissant dans une situation de « non-droit », et souvent de vulnérabilité accrue.⁴⁴
- **L'augmentation des risques,** notamment hydrométéorologiques, en raison des effets croissants du changement climatique et de leurs impacts sur le territoire marocain.

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

42 Source : « Villes sans bidonvilles » rapport de la Cour des Comptes, avril 2020, 108 941 ménages, soit 23% du nombre total des ménages concernés par le PVSJ depuis son lancement restaient à reloger en 2019.

43 Selon l'étude relative à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gestion du Foncier (SNGF), l'habitat non-réglementaire aurait représenté 40% de la production foncière totale (lots de recasement, d'HMB, d'habitat collectif, de villas) sur la période 2004-2014.

44 Source : Entretien avec l'École Nationale d'Architecture, Rabat, 2019.

- **Les menaces sur l'habitat traditionnel** qui constitue un patrimoine social, culturel et économique essentiel pour le Maroc.

Des facteurs positifs et certains leviers peuvent toutefois contribuer à faciliter et accélérer les réformes nécessaires :

- **La nouvelle Constitution marocaine** (2011) consacre le droit au logement dans son article 31. Elle exige de l'État, des établissements publics et des collectivités territoriales de tout mettre en œuvre pour garantir « un logement décent » ayant un accès à l'eau et à un environnement sain.
- **Le processus de régionalisation et de décentralisation / déconcentration** en cours offre l'opportunité d'une meilleure intégration de la gestion des risques dans la planification territoriale, urbaine et la construction.
- **La mise en application effective des nombreuses politiques publiques** initiées dans la période récente en lien avec la gestion des risques et des vulnérabilités (Stratégie de Gestion du Risque pour la Prévention des Catastrophes Naturelles, Plan National de Lutte contre le Réchauffement Climatique, Stratégie de Développement Durable, ou encore, Politique Visant à Promouvoir les Droits des Personnes en Situation de Handicap).
- **Les avancées technologiques et scientifiques constantes** qui permettent une connaissance accrue des aléas naturels et des progrès en matière d'ingénierie et de sécurité des bâtiments.

La réglementation doit pouvoir concrètement s'appuyer sur ces avancées à travers la diffusion des normes et des bonnes pratiques.

Le Maroc a ainsi l'opportunité de poursuivre l'action engagée en développant un **Plan d'action stratégique de renforcement du cadre régulateur de l'aménagement du territoire et de la construction** afin de mieux y intégrer la gestion du risque. Ce plan d'action pourrait prioritairement cibler les faiblesses de fonctionnement mais aussi les opportunités et leviers identifiés dans cette étude pour bâtir une feuille de route en vue de réformes à moyen et long terme.

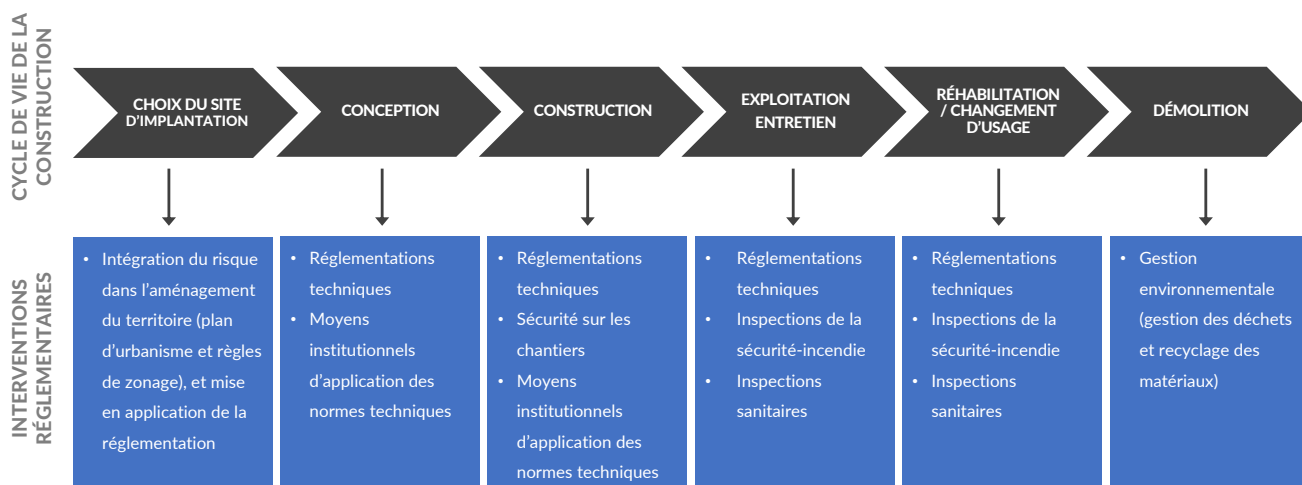
1.4. Approche méthodologique et champ de l'étude

L'étude présente une évaluation de la capacité régulatrice en matière d'aménagement urbain et de mise en vigueur des règles de construction des bâtiments. Elle cible et concentre son analyse sur les modalités d'intégration de la gestion du risque dans l'acte de réglementer.

Une évaluation englobant le cycle de vie de la construction

Le champ d'analyse de l'étude recoupe l'ensemble du cycle de vie d'une construction, regroupé en six étapes majeures. Cette analyse couvre le choix du lieu d'implantation, la conception technique, la construction, l'entretien du bâtiment, la réhabilitation d'un édifice et la démolition.

Figure 2 : Cycle de vie de la construction et intervention réglementaire



En conformité avec la méthode d'évaluation développée par la Banque mondiale⁴⁵, l'étude s'appuie sur 3 thèmes principaux qui fondent l'environnement régulateur, à savoir :

1. **Le cadre des politiques publiques ainsi que le cadre légal et institutionnel** définissant les principes de fonctionnement réglementaire relatifs à chaque étape du cycle de vie d'un bâtiment. Ce chapitre examine la législation en vigueur, la question de l'intégration du risque dans les documents d'urbanisme et de la formation des opérateurs. En appui à ce chapitre, l'étude intègre (dans son Annexe 2) un nouveau recensement des lois et réglementations relatives au cycle de vie complet d'un bâtiment. Ce recensement identifie plus de 180 textes de lois et réglementations pertinentes, en vigueur au Maroc.
2. **La réglementation des professionnels et les réglementations techniques impactant les constructions tout au long de leur cycle de vie**, en s'attachant à leur contenu, leur champ d'application, leur cohérence et leur prise en compte des risques majeurs et des risques chroniques.
3. **Le cadre de mise en œuvre et d'application de la réglementation**. Ce chapitre examine les instruments de gouvernance réglementaire locale et les difficultés pratiques auxquelles les collectivités territoriales sont confrontées dans leur mise en œuvre.

De nombreux facteurs sociaux et économiques

peuvent conduire à une implantation des constructions dans des lieux fortement exposés aux risques et impropres à la construction. Cette situation ne peut pas uniquement être imputée aux dysfonctionnements de la réglementation. De nombreux facteurs, tels que le marché foncier, les politiques d'urbanisme et les contraintes de financement hypothécaire peuvent y contribuer. Ces facteurs sont exclus du champ de cette étude.

Risques majeurs et risques anthropiques

Enfin le champ d'analyse recouvre les risques majeurs liés aux aléas d'origine naturelle ainsi que les risques anthropiques résumés au chapitre 2.

Les « *risques d'origine naturelle* » recouvrent les tremblements de terres, inondations, glissements de terrains, les tempêtes et les risques de pandémies.

Les « *risques anthropiques* » mentionnés dans cette étude font référence aux risques d'incendie, aux risques d'effondrements structurels, et aux risques liés à l'insalubrité des bâtiments. Dans ce cadre, l'étude analyse les menaces directes sur les personnes, sur les biens et sur l'environnement lorsqu'elles sont susceptibles d'être provoquées par des opérations de construction, de réhabilitation et de démolition. À ce titre, l'étude recouvre donc un examen de sujets tels que le cadre réglementaire pour la sécurité des personnes dans les chantiers et le traitement des établissements insalubres et dangereux. Il inclut aussi la gestion des déchets dangereux dans les activités de BTP qui posent des risques récurrents de pollution, d'émissions de gaz toxiques et d'appauvrissement et de contamination des sols.

⁴⁵ Building Regulatory Capacity Assessment methodology, GFDRR, Banque mondiale, 2016 : <https://www.gfdr.org/en/publication/building-regulatory-capacity-assessment-0>

Les risques d'incendie sont intégrés dans ce rapport compte tenu des forts enjeux qui les caractérisent. En effet, ces risques surviennent souvent de façon concomitante avec un tremblement de terre en zone urbaine, comme en témoigne les événements de San Francisco en 1906, de Tokyo et de Yokohama en 1923. Ces trois villes ont été détruites par des incendies de grande envergure provoqués par un aléa sismique. Les incendies à travers le monde font aujourd'hui 180 000 morts par an. Ce nombre est deux fois plus important que celui de toutes les victimes de catastrophes provoquées par des aléas naturels.⁴⁶ Il est estimé que les pertes financières annuelles liées aux incendies dans le monde représentent 1-2% du PIB global, soit environ 76 milliards de Dollars.⁴⁷ Dans ce cadre, les règles d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite font également l'objet d'une attention particulière. Elles sont non seulement décisives pour garantir les voies d'évacuation en cas de sinistre, mais indispensables pour éviter toute forme d'exclusion et promouvoir l'équité sociale.

Enfin, sur un plan méthodologique, la présente étude est fondée sur :

- Une recherche documentaire portant sur les politiques publiques, la législation et la réglementation en matière d'urbanisme et de construction au Maroc.
- Une série d'entretiens menés directement par l'équipe du projet au Maroc, du 29

⁴⁶ Organisation Mondiale de la Santé, ainsi que Our World in Data, ARUP, 2019.

⁴⁷ Fire Protection Research Foundation, 2020 rapporté par M. Ted Knight, Université du Maryland.

octobre au 8 novembre 2019 à Rabat et à Casablanca, auprès des organisations centrales et du secteur privé. Une série d'entretiens complémentaires a également eu lieu entre janvier et mai 2020. Elle a ciblé des acteurs de la gouvernance locale au sein des communes de Tanger, Témara, Rabat et Al-Hoceima.





2. LES RISQUES AFFECTANT L'ENVIRONNEMENT BÂTI

Le Maroc est exposé à des risques naturels majeurs, hydrométéorologiques et géologiques, et à des risques d'origine anthropique, ce qui inclue les incendies urbains, les effondrements spontanés, l'exposition à des substances dangereuses et l'insalubrité des bâtiments.

Chaque année, les aléas d'origine naturelle et les risques anthropiques causent des dommages importants dans l'environnement bâti, provoquent des pertes en vies humaines et des effets négatifs sur la santé des populations, tout en ralentissant le développement socio-économique du pays. De surcroît, l'accélération de l'urbanisation conjuguée à la concentration croissante de la population marocaine dans les villes a pour effet d'intensifier ces risques. Ce chapitre présente une revue des risques d'origine naturelle (2.1) et des risques anthropiques (2.2) dans l'environnement bâti au Maroc.

2.1. Risques liés aux aléas d'origine naturelle dans l'environnement bâti au Maroc

De nombreuses catastrophes liées aux aléas d'origine naturelle, en particulier hydrométéorologique et géologique affectent le Maroc, et constituent des aléas majeurs pour le pays. Ces risques sont à l'origine de pertes humaines et matérielles très importantes et affectent en grande partie les communautés les plus pauvres et les zones d'habitat non réglementaire ou sous équipées.⁴⁸ Ces risques s'accroissent en raison du changement climatique et de ses impacts négatifs dans les zones urbaines. Selon le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), les événements météorologiques extrêmes seront de plus en plus fréquents.

⁴⁸ Banque mondiale (2016). Ondes de choc : Gérer les effets du changement climatique sur la pauvreté. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787?cid=EXT_BulletinFR_W_EXT

Selon la base de données EM-DAT de l'Université Catholique de Louvain (voir tableau n°1), sur la période 1960-2020, les inondations représentent la catastrophe naturelle la plus récurrente, notamment dans la dernière décennie 2010-2020, suivi des épisodes de sécheresse qui ont entraîné le plus de dégâts économiques. Les tremblements de terre, moins fréquents, ont néanmoins présenté une grande gravité. Cette base de données, bien que non-exhaustive, donne un aperçu des tendances, notamment l'intensification des événements climatiques avec des températures extrêmes enregistrées au cours des dernières années. La source ThinkHazard confirme ces données, en identifiant les crues et inondations côtières comme le risque le plus élevé, suivi des sécheresses et incendies.⁴⁹

La Banque mondiale a fourni son appui au Maroc en 2012 dans une évaluation approfondie des aléas naturels et du degré d'exposition de l'environnement bâti et des infrastructures.⁵⁰ Cette étude a également conduit à la mise en place d'un outil SIG pour l'évaluation et la modélisation intégrée des risques (voir encadré n°1).

⁴⁹ Banque mondiale, GFDRR (2020). <http://thinkhazard.org/fr/report/169-morocco>

⁵⁰ Banque mondiale (2012). Analyse Probabiliste des Risques de Catastrophes Naturelles au Maroc (MnhPRA).



Encadré 1 : Analyse probabiliste des risques de catastrophes naturelles au Maroc

L'étude "Analyse probabiliste des risques de catastrophes naturelles au Maroc" (2012) de la Banque mondiale, apprécie les risques naturels au Maroc pour effectuer une évaluation exhaustive des actifs exposés et quantifier les probabilités de pertes dues aux catastrophes naturelles. L'analyse porte sur cinq risques naturels (inondations, tsunamis, tremblements de terre, glissements de terrain et sécheresses). Dans le cadre du projet, le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance avec l'appui de la Banque mondiale et de la Coopération Suisse, ont développé entre 2009 et 2012 un système d'information géographique (SIG) d'évaluation et de modélisation intégrée des cinq risques étudiés par le projet MnhPRA. L'objectif de cet outil était de déterminer le degré d'exposition des secteurs aux niveaux des régions, des provinces et des communes. Bien qu'il s'agît d'un des outils les plus avancés dans ce domaine, son utilisation reste cependant limitée, faute d'un effort suffisant d'appropriation, de dissémination et de formation.

Les informations incluses dans cette étude constituent un référentiel unique des actifs à risque du Maroc, y compris les infrastructures et l'environnement bâti. Le MnhPRA combine ces données avec celles sur les dangers, ce qui conduit à une visualisation géographique des menaces et des risques potentiels. Cela permet une estimation des probabilités de décès, de dommages physiques et de coûts économiques dus aux catastrophes. Étant donné que cette base de données est entièrement numérique, elle peut être régulièrement mise à jour. L'outil SIG MnhPRA donne de plus aux responsables gouvernementaux la possibilité de mieux déterminer les impacts des catastrophes au niveau local, ce qui renforce une gestion des risques contextuelle et adaptative, à mesure que de nouvelles données deviennent disponibles.

Le modèle de catastrophe probabiliste utilisé par le MnhPRA consiste en l'analyse composée de quatre modules: (i) les dangers, qui traitent de l'occurrence et de la fréquence des événements et de leur gravité ; (ii) l'inventaire, qui comprend l'ensemble des actifs composant l'environnement bâti du Maroc (résidentiel, commercial, industriel, infrastructure publique, etc.) ; (iii) la vulnérabilité, qui décrit la manière dont les actifs à risque se comporteront physiquement en cas d'aléa ; et (iv) la perte, qui prend en compte les dommages.

Le module d'inventaire comprend une collecte approfondie de données sur l'environnement bâti pour l'ensemble du Maroc. Il peut notamment aider à déterminer et à identifier les bâtiments présentant un intérêt spécifique, des logements qui pourraient être représentatifs du type de construction moyen dans une zone donnée, ou le profil complet de l'habitat par région. De plus, le MnhPRA établit une base pour déterminer le coût des actifs à risque. Le MnhPRA estime ainsi la valeur totale de l'environnement bâti exposé du Maroc à 2,7 billions de dirhams. Les bâtiments représentent environ 70% de la valeur totale à risque, dont environ 10% pour les bâtiments publics. Les 30% restants concernent différentes infrastructures, telles que les ports, les aéroports, le rail et la route, et le réseau électrique.

Les données contenues dans le MnhPRA peuvent non seulement soutenir la préparation aux catastrophes ou les estimations de coûts ; elles peuvent informer sur l'état de l'environnement bâti des villes marocaines, ses risques chroniques potentiels et ses principales vulnérabilités. Cet outil de connaissance est central pour toute initiative réglementaire ciblant la construction.

2.1.1. Les risques hydrométéorologiques

Inondations fluviales et côtières

Les inondations, avec leur fréquence élevée, constituent un risque naturel chronique au Maroc avec des dommages économiques, matériels et humains très importants. Le pays est en particulier exposé aux risques de crues et d'inondations côtières, fluviales et urbaines dont les effets seront intensifiés avec l'élévation du niveau des océans due au changement climatique. Selon le GIEC les zones urbaines côtières mondiales sont en effet particulièrement exposées à l'élévation du niveau des océans et des mers avec la diminution de la cryosphère et l'effet volumique du réchauffement des masses aquatiques. Les zones urbaines plus éloignées de la côte sont également exposées à ces changements, notamment lors d'événements météorologiques extrêmes.⁵¹ Les inondations peuvent aussi provoquer des pollutions en perturbant les systèmes d'épuration de l'eau et ceux d'évacuation des eaux usées, ou en provoquant l'inondation de sites de stockage de déchets toxiques.⁵²

Au cours des trois dernières décennies, les inondations résultant de crues ont représenté les catastrophes hydrométéorologiques les plus fréquentes, les plus meurtrières et les plus dommageables financièrement. Les impacts économiques des inondations se sont manifestés

dans de nombreux secteurs, y compris les infrastructures, le logement, les transports et la santé publique. Entre 2000 et 2020, le Maroc a connu 16 inondations majeures qui ont fait 291 victimes et, affecté 134 925 personnes en causant des dommages matériels directs de plus de 231 millions d'USD.⁵³

Ces risques sont exacerbés par l'occupation anarchique des domaines publics maritimes et hydrauliques. Le non-respect des espaces non-autorisés aux constructions intensifie les effets des risques d'inondation au niveau des côtes et le long des cours d'eau traversant les milieux urbains. En outre, un réchauffement planétaire de 2°C, devrait conduire à une augmentation de 36 à 87 cm du niveau moyen des océans d'ici 2100, exposant davantage l'urbanisation côtière au Maroc.⁵⁴ L'évaluation MnhPRA modélise des scénarios d'inondations afin de visualiser son impact et d'évaluer la vulnérabilité et les pertes qui seraient potentiellement causées par ce risque.⁵⁵

51 IPCC (2016). Special Report on The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate - Summary for Policymakers. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/11/03_SROCC_SPM_FINAL.pdf

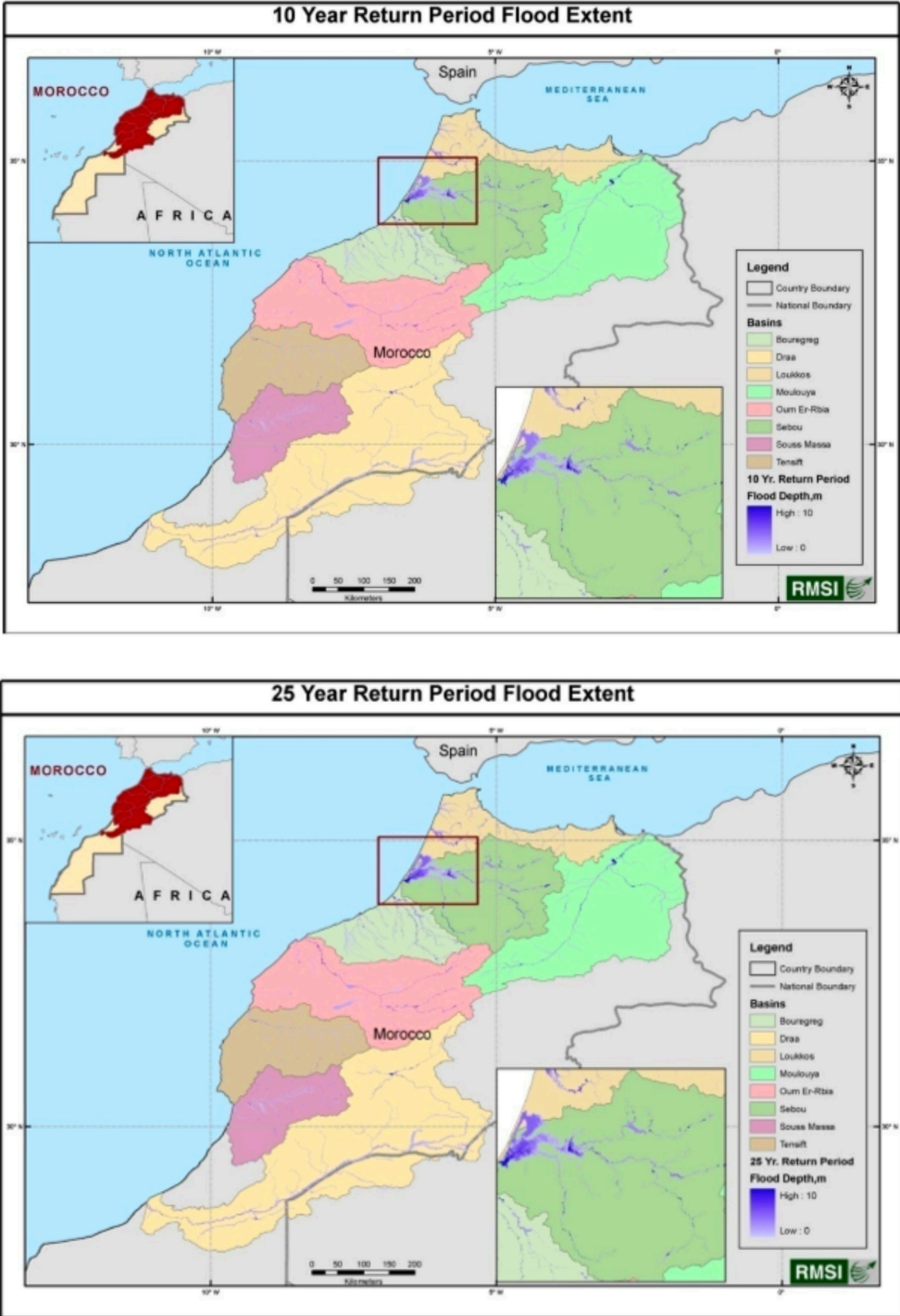
52 Ibid

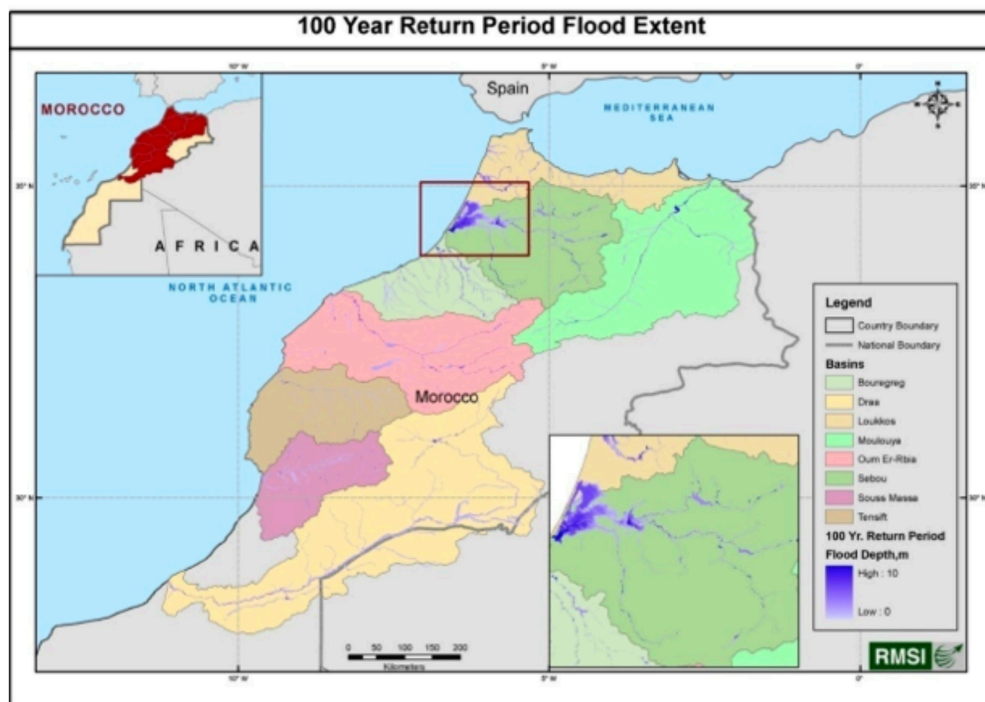
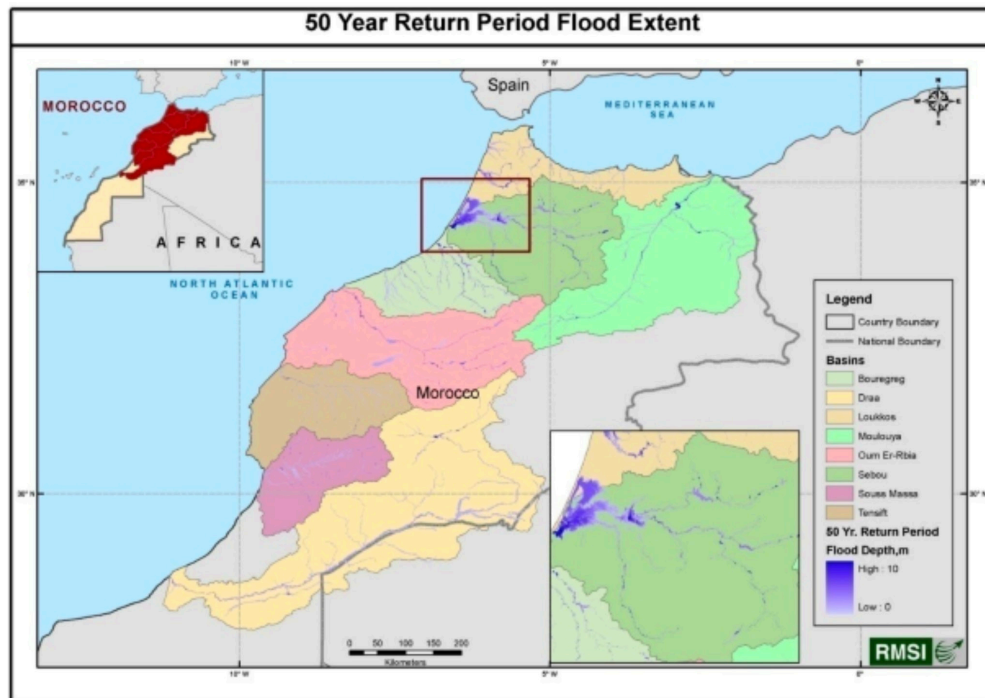
53 EM-DAT, Université Catholique de Louvain (2020). <https://www.emdat.be/index.php> (Notez que les données sur les pertes totales économiques sont incomplètes).

54 GIEC (2019). Réchauffement planétaire de 1,5C. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_fr.pdf

55 Banque mondiale (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development - Flood Hazard Report.

Figure 3 : Cartes des risques d'inondation pour une période de 10, 25, 50 et 100 ans





Source : Banque mondiale (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Flood Hazard Report.

Risques de tsunamis

Le risque du tsunami au Maroc est considéré comme modéré mais à forte gravité du fait de l'urbanisation intense sur son littoral qui s'étend sur deux rives.⁵⁶ La moitié de la population marocaine réside dans une frange littorale d'une profondeur de 30 Km par rapport au rivage de la mer. Cette même bande supporte l'essentiel de l'économie nationale, à savoir 53% de la capacité touristique et 92% des unités industrielles. On observe également que 78% de la population métropolitaine se concentrent sur le littoral avec une surdensité remarquable de 598 habitants/km².⁵⁷

Selon une étude du Département de l'Environnement, la zone de Gibraltar jusqu'aux Açores est connue pour son activité sismique. Un séisme au large de ces côtes pourrait générer un tsunami qui frapperait le littoral de l'océan Atlantique.⁵⁸ De plus, les zones exposées au risque de tsunami s'étendent avec l'élévation mondiale du niveau de la mer.⁵⁹

Historiquement, le Maroc a connu des tsunamis dévastateurs, notamment celui du 1er novembre 1755, qui survint à la suite du tremblement de terre de Lisbonne (magnitude de 8.5 à 9.0). Le tsunami

associé à ce séisme a provoqué des dommages importants dans le sud-ouest de la péninsule ibérique et le nord-ouest du Maroc le long de la côte Atlantique, détruisant en partie les villes de Tanger, Asilah, Larache, Mehdiya, Salé, Rabat, Casablanca et Safi, ainsi que de nombreuses habitations côtières, et causant d'importantes pertes de vies humaines.

^{60 61 62}

D'après des informations de modélisation disponibles, il y a une probabilité de 10 % qu'un tsunami susceptible de causer des dommages importants survienne au cours des 50 prochaines années.⁶³ L'évaluation MnhPRA sur les risques de tsunamis le long de la côte marocaine modélise des scénarios de tsunamis afin de mesurer et de visualiser son impact, et d'évaluer la vulnérabilité et les pertes qui seraient potentiellement causées par ce risque.

⁵⁶ Department of Economic and General Affairs / World Bank (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Tsunami Hazard Report.

⁵⁷ Réussir la Transition Vers des Villes Durables, rapport du Conseil Économique Social et Environnemental, adopté en décembre 2017.

⁵⁸ Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement chargé de l'Eau et de l'Environnement. Etude pour la réalisation d'une cartographie et d'un système d'information géographique sur les risques majeurs au Maroc. https://www.environnement.gov.ma/PDFs/Rapport_Risque-Tsunami.pdf

⁵⁹ WB/GFDRR (2020). <http://thinkhazard.org/fr/report/169-morocco>

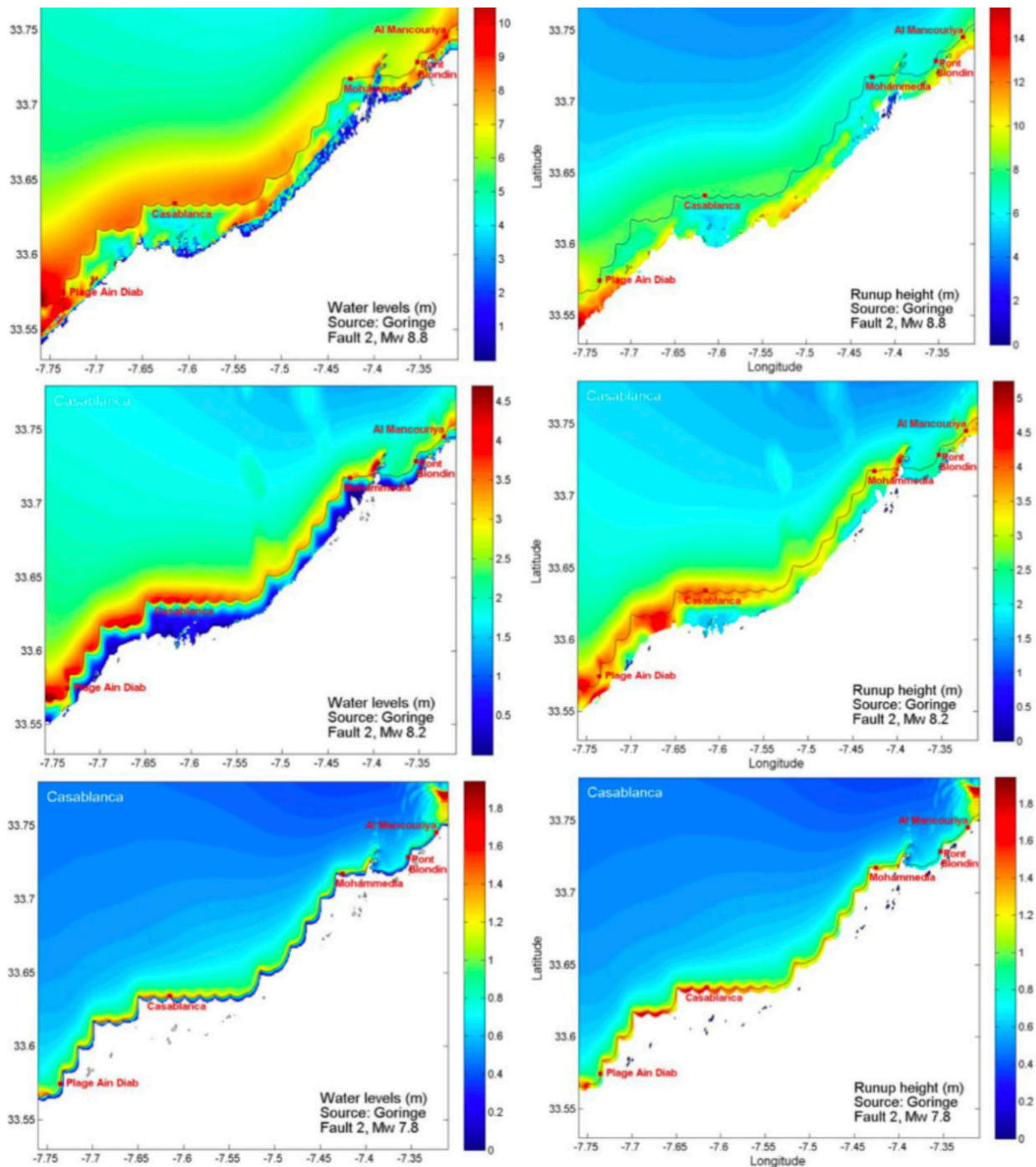
⁶⁰ IntechOpen (2012). The November, 1st, 1755 Tsunami in Morocco. <https://www.intechopen.com/books/tsunami-analysis-of-a-hazard-from-physical-interpretation-to-human-impact/the-november-1st-1755-tsunami-in-morocco-can-numerical-modeling-clarify-the-uncertainties-of-histori>

⁶¹ Académie Hassan II des Sciences et Techniques (2015). https://www.researchgate.net/publication/294428024_Les_tsunamis_etat_des_connaissances_et_risques_pour_le_Maroc

⁶² Department of Economic and General Affairs / World Bank (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Tsunami Hazard Report.

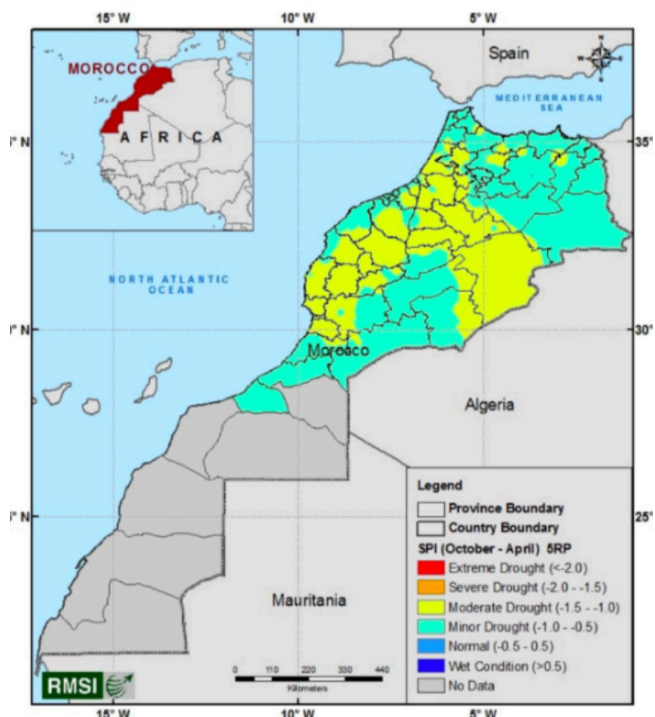
⁶³ WB/GFDRR (2020). <http://thinkhazard.org/fr/report/169-morocco>

Figure 4 : Hauteurs de montée calculées (en m) et niveaux d'eau associés le long de la côte de Casablanca



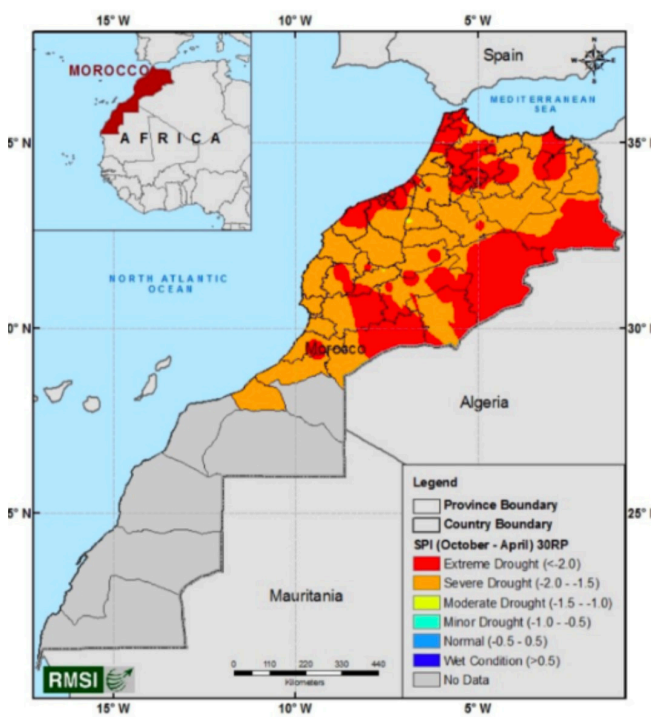
Source : Banque mondiale, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Tsunami Hazard Report.

Figure 5 : Carte de risque de sécheresses pour une période de retour de 5 ans



Source : Banque mondiale, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Drought Hazard Report.

Figure 6 : Carte de risque de sécheresses pour une période de retour de 30 ans



Source : Banque mondiale, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Drought Hazard Report.

2.1.2. Les risques géologiques

Risques sismiques

Le risque de tremblements de terre est important : c'est l'aléa naturel qui a fait perdre le plus de vies au Maroc au cours des dernières décennies. Le risque sismique se concentre en particulier au nord du pays et dans la région d'Agadir. L'activité sismique dans la partie septentrionale est due en grande partie « à une intense activité tectonique Plio-Quaternaire engendrée par le rapprochement des deux plaques lithosphériques Afrique-Eurasie dont la vitesse de rapprochement est de l'ordre de 0.5 cm/an au niveau du détroit de Gibraltar ». ⁶⁴ Malgré une sismicité modérée, les événements sismiques peuvent conduire à des dommages importants à cause du faible respect des normes parasismiques, notamment dans les centres historiques (médiinas) et les habitats précaires. ⁶⁵ Selon un scénario extrême, un séisme majeur au Maroc frappant une région densément peuplée pourrait coûter 52 milliards de dirhams (soit 5,1% du PIB ou 23% du budget national en 2014). ⁶⁶

Parmi les séismes de l'histoire moderne du Maroc, le plus meurtrier reste celui d'Agadir (de magnitude 6.2) qui a fait plus de 12 000 victimes et plus de 25 000 blessés dans la nuit du 29 février 1960, soit

⁶⁴ Cherkaoui, Taj-Eddine & Asebriy, Lahcen (2003). Le risque sismique dans le Nord du Maroc. Travaux de l'Institut Scientifique, série géographie physique 225-232.

⁶⁵ OCDE (2016). Étude de l'OCDE sur la gestion des risques au Maroc. <https://www.oecd.org/fr/publications/l-etude-de-l-ocde-sur-la-gestion-des-risques-au-maroc-9789264267145-fr.htm>

⁶⁶ Banque mondiale, GFDRR (2014). Renforcement de la Résilience du Maroc. Apports pour une Stratégie de Gestion Intégrée des Risques. <http://documents.worldbank.org/curated/en/783421468109462238/Renforcement-de-la-resilience-du-Maroc-apports-pour-une-strategie-de-gestion-integree-des-risques>

plus d'un tiers de la population de la ville. ⁶⁷ Plus de 60 % des bâtiments se sont effondrés ou ont été endommagés structurellement. ⁶⁸ Le séisme de mai 1994 (de magnitude 5.9) au nord du Maroc a causé des dommages importants aux constructions en pisé près de la région d'Al Hoceïma et fait de nombreux morts et blessés. ⁶⁹ Plus récemment, celui du 24 février 2004 à Al Hoceïma (de magnitude 6.4) a fait 628 morts et 926 blessés en détruisant 2 539 bâtiments et en laissant plus de 15 000 personnes sans-abris. ⁷⁰ En janvier 2016, un séisme de magnitude 6.3 s'est produit en mer Méditerranée à 62 kilomètres au nord d'Al-Hoceïma, et a endommagé plusieurs bâtiments. ⁷¹ ⁷² En 2019 enfin, plus de 4 séismes (magnitudes 4.2-5.2) ont été enregistrés. ⁷³

Les méthodes de prévision des tremblements de terre (épicerie et magnitude) ont encore une fiabilité limitée. Cependant, des mesures de prévention des risques peuvent être prises par l'évaluation des risques sismiques, la délimitation des zones sujettes aux tremblements de terre (zonage sismique), et l'application stricte de normes de construction et du règlement de construction

⁶⁷ Banque mondiale (2012). MnhPRA Earthquake Hazard Report.

⁶⁸ Kadri, N. (2006). Syndrome de stress post-traumatique chez les survivants du séisme d'Agadir (Maroc) de 1960. L'Encéphale Vol. 32. <https://www.em-consulte.com/en/article/83409>

⁶⁹ Banque mondiale (2012). MnhPRA Earthquake Hazard Report.

⁷⁰ USGS. <https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/usp000cmxe/impact>

⁷¹ USGS. <https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us10004gy9/impact>

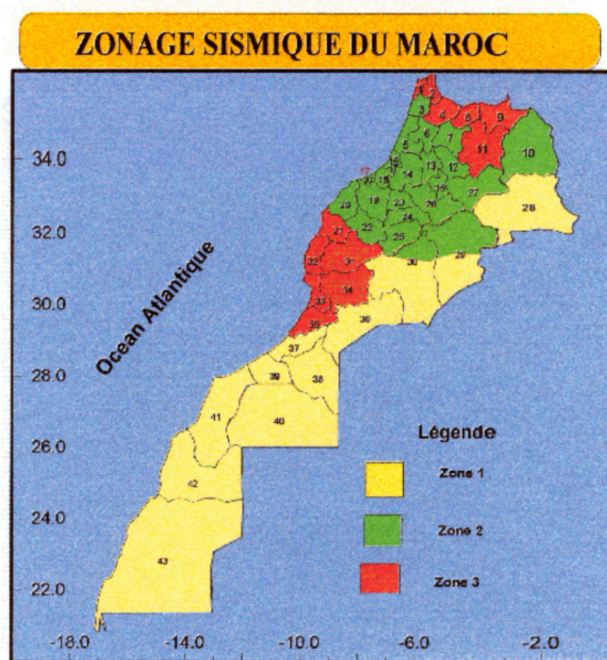
⁷² Le Monde (2016). Un séisme de magnitude de 6,1 enregistré en Méditerranée. https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/01/25/un-puissant-seisme-frappe-la-mediteranee_4852773_3244.html

⁷³ <https://earthquaketrack.com/p/morocco/recent>

parasismique. Le Règlement Parasismique (RPS 2000 dans sa version 2011) distingue cinq zones de sismicité homogène.⁷⁴ Ce zonage est basé sur une estimation de l'accélération horizontale maximale du sol (PGA), pour une probabilité d'apparition de 10% en 50 ans (figure n°7).⁷⁵

L'étude MnHRA fournit un catalogue des séismes pour la période 1900-2011, ainsi qu'une évaluation qualitative de scénarios possibles pour différentes zones sismiques. Afin de fournir une évaluation fiable et homogène des aléas sismiques au Maroc pour cette période, l'étude a synthétisé les différentes bases de données existantes à ce sujet. En s'appuyant sur cette nouvelle base de données, les zones de tremblements de terres ont été délimitées en 22 zones sismiques principales ayant des caractéristiques distinctes. Des cartes d'analyse des risques sismiques probabilistes (PSHA) pour différentes périodes de retour et zones d'agglomération urbaines sont disponibles dans cette étude (figure n°8).

Figure 7 : Carte de zonage sismique au Maroc du RPS 2000

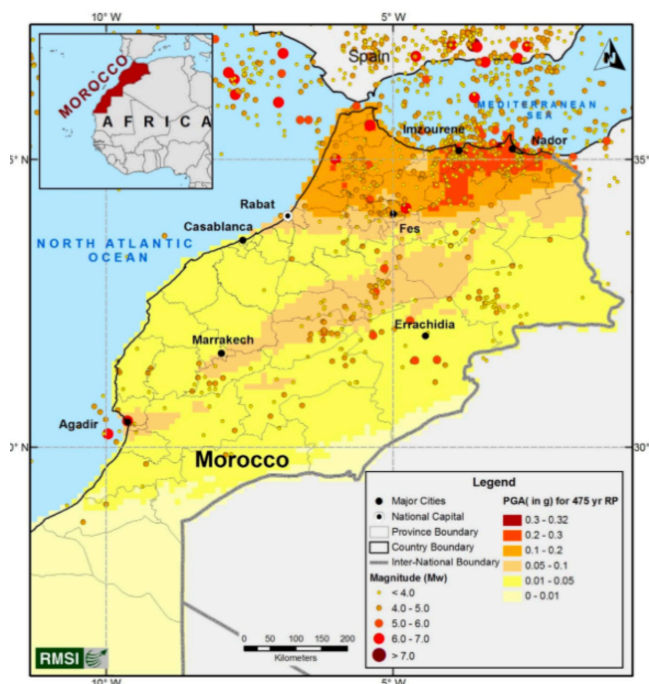


Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2011). Règlement de Construction Parasismique - RPS 2000 (Version révisée 2011).

74 Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2001). Règlement de Construction Parasismique (R.P.S. 2002). https://www.preventionweb.net/files/21648_13356rps20021.pdf

75 Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2002). Règlement de Construction Parasismique (R.P.S. 2002). https://www.preventionweb.net/files/21648_13356rps20021.pdf

Figure 8 : Carte d'aléa sismique du MnhPRA: Accélération maximale du sol (PGA) pour une probabilité d'apparition de 10% en 50 ans (pour une période de retour de 475 ans)



Source : Banque mondiale, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Earthquake Hazard Report.

Risque hybride : glissements de terrain

Le risque de glissement de terrain s'accroît au Maroc, sous l'effet de l'urbanisation rapide et non planifiée, et de l'absence de système de collecte et/ou de traitement des eaux pluviales. Il est le plus souvent provoqué par de fortes précipitations. Les risques associés aux instabilités de terrain constituent un phénomène complexe et de nature hybride. Ils résultent, entre autres, d'aléas hydrométéorologique (sécheresses ou saturation à cause de forte pluies), géologique (vibrations et séismes), et sont intensifiés par des interventions anthropiques

(déforestation, explosions, surcharges, etc.). Très souvent ils combinent plusieurs de ces facteurs. Les instabilités de terrain qui peuvent se manifester à travers des écroulements, éboulements, solifluxions et glissements de terrain entraînent des pertes humaines et des dommages importants.⁷⁶

Les régions avec un fort relief sont particulièrement exposées à ces risques. Les montagnes du Rif et le nord du Maroc, notamment les régions de Tanger-Tétouan-Al-Hoceïma, mais aussi celles de Fès – Meknès, de Rabat Salé et de Béni Mellal-Khénifra sont les plus sensibles aux glissements de terrain.⁷⁷ En 1988, un effondrement de falaise dans la région de Fès a fait 52 morts et a détruit de nombreuses habitations.⁷⁸ En juillet 2019, un glissement de terrain et un éboulement provoqués par de fortes précipitations a fait 15 victimes dans l'Atlas au sud de Marrakech.⁷⁹

Le rapport MnHRA fournit une évaluation qualitative de la sensibilité aux glissements de terrain et constate qu'environ 26% de la superficie totale du Maroc, dont de nombreuses zones urbanisées, est exposée à des niveaux de risques variables de glissement de terrain (voir figure n°9).⁸⁰

76 Yazidi, M. (2017). Gestion des Risques Majeurs au Maroc : Les Instabilités de Terrain. European Scientific Journal April 2017. <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/9113>

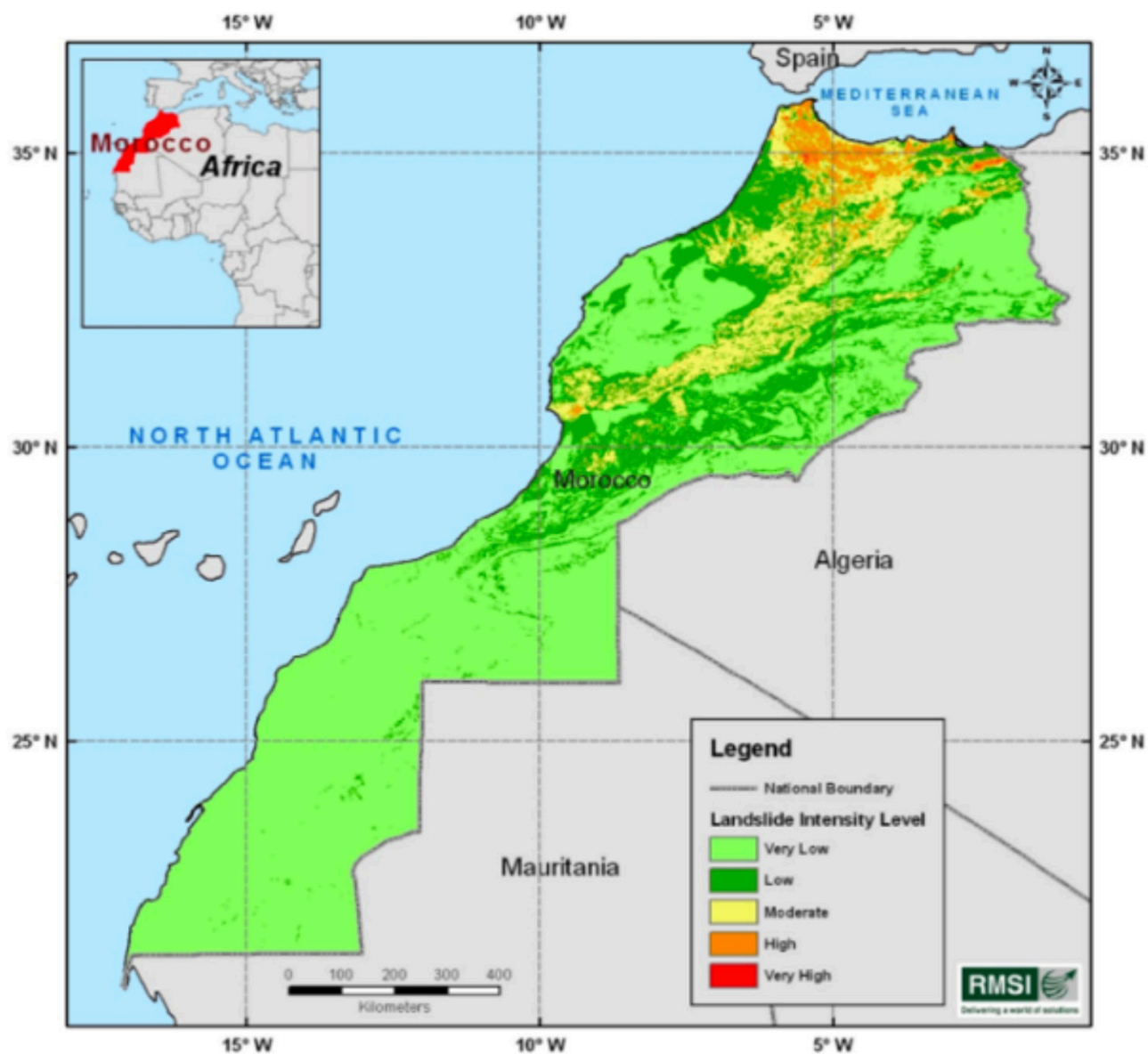
77 Banque mondiale (2012). MnhPRA Landslide Hazard Report.

78 Council of Europe (2015). Results Obtained in 2014 Within the Coordinated Project for 2014-2015. <https://rm.coe.int/1680304ba5>

79 Challenges (2019). Maroc : Un glissement de terrain fait 15 morts dans l'Atlas. https://www.challenges.fr/monde/maroc-un-glissement-de-terrain-fait-15-morts-dans-l-atlas_666367

80 Banque mondiale (2012). MnhPRA Landslide Hazard Report.

Figure 9 : Carte des risques de glissement de terrain



Source : Banque mondiale, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Landslide Hazard Report.

2.2. Les risques anthropiques

L'environnement bâti du Maroc est aussi exposé à des risques d'origine anthropique liés à la santé et la sécurité, tels que les incendies urbains, les effondrements spontanés de bâtiments, les accidents du travail sur les sites de construction, les risques environnementaux liés à la construction ou sanitaires liés à l'utilisation des bâtiments. Le non-respect des normes de construction et de sécurité fait en effet de nombreuses victimes et contribue à l'aggravation des inégalités sociales et de la pauvreté.

Les maladies, liées à l'insalubrité en milieu urbain, les épidémies, les incendies et les effondrements structurels des bâtiments ne sont pas répertoriés en tant que « catastrophes » dans les systèmes de suivi des données locales ou nationales. Cependant, de multiples analyses quantitatives en Afrique suggèrent que l'impact cumulé de ces risques chroniques et plus distribués dans le temps entraînent des pertes en vies humaines et en actifs bien supérieures aux pertes engendrées par les aléas d'origine naturelle.⁸¹ Il est généralement difficile de quantifier ces risques car ceux-ci sont plus diffus dans le temps et dans l'espace.

Risques industriels et risques d'incendie

Ces risques augmentent au Maroc sous l'effet de la croissance de l'urbanisation ainsi que du tissu industriel et de la plus grande concentration d'établissements dangereux dans les aires urbaines et périurbaines.

Selon l'institut français INRS⁸², le risque industriel est défini comme "un événement accidentel se produisant sur un site industriel mettant en jeu des produits ou des procédés dangereux et entraînant des conséquences immédiates graves pour le personnel, les riverains, les biens et l'environnement."⁸³ Ses principales manifestations sont l'incendie, l'explosion avec libération brutale de gaz (engendrant des risques de décès, de brûlures, de traumatismes directs par l'onde de choc), la pollution et la dispersion de substances toxiques, dans l'air, l'eau ou le sol, de produits dangereux avec une toxicité pour l'homme par inhalation, ingestion ou contact.

L'intensification de l'urbanisation au Maroc pose des défis importants compte-tenu des ressources limitées de lutte contre les incendies, notamment dans les grands centres urbains, comme celui de Casablanca. Chaque année, à l'échelle mondiale, plus de 180 000 personnes meurent dans des incendies ou des blessures liées à des brûlures avec des pertes financières estimées entre 1 et 2% du PIB mondial.^{84,85} Ce chiffre s'ajoute au nombre incalculable de personnes survivantes mais gravement incapacitées.

⁸² INRS (Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles). <http://www.inrs.fr/demarche/risques-industriels/definition-risque-industriel.html>

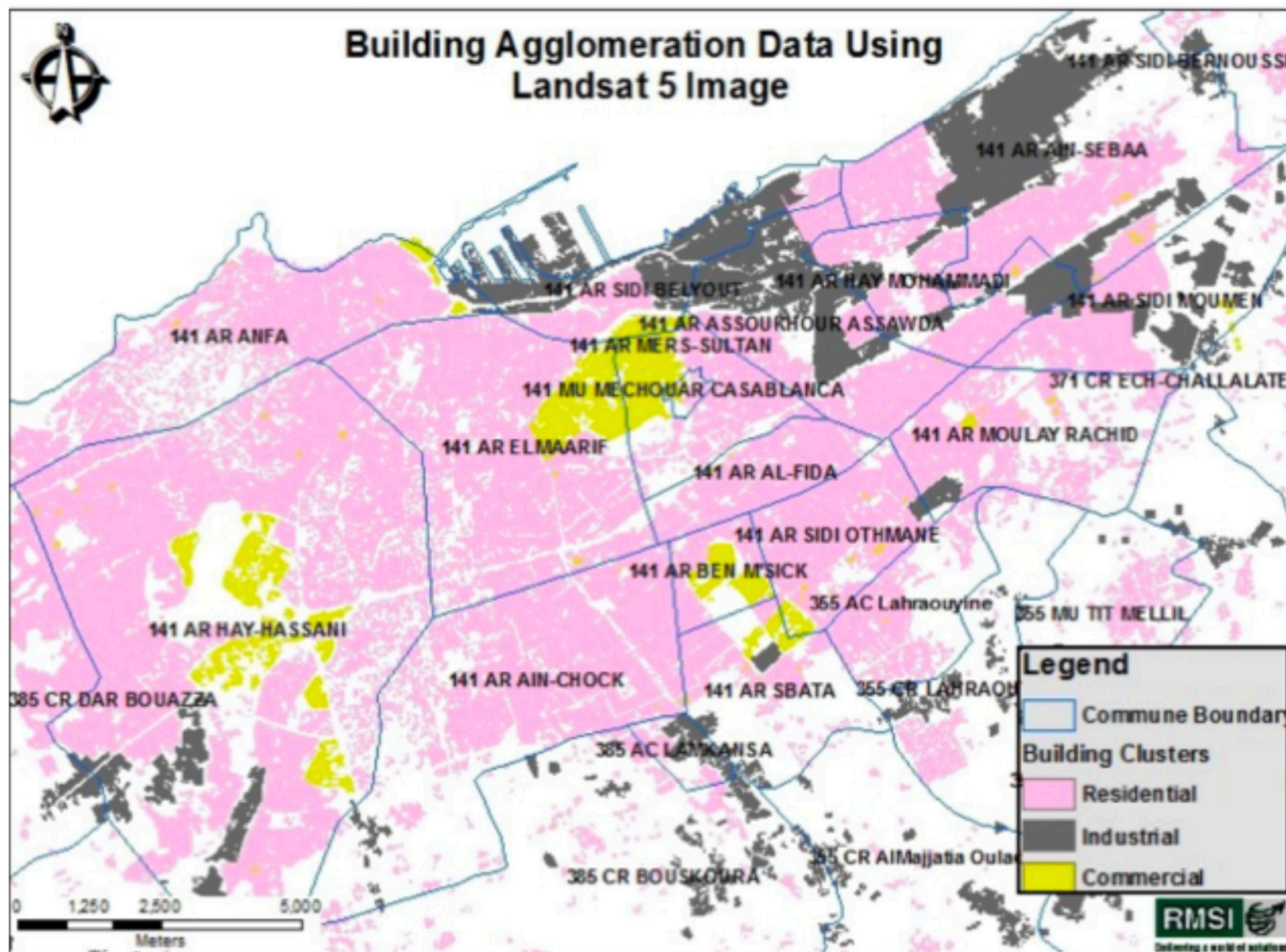
⁸³ INRS (Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles). <http://www.inrs.fr/demarche/risques-industriels/definition-risque-industriel.html>

⁸⁴ Organisation Mondiale de la Santé (2018). Violence and Injury Prevention https://www.who.int/violence_injury_prevention/burns/en/

⁸⁵ NFPA (US National Fire Protection Agency). <https://umdrighnow.umd.edu/news/umd-launches-new-international-fire-safety-consortium-address-urgent-global-challenges>

⁸¹ Disaster Risk Reduction: Cases from Urban Africa, Pelling & Wisner, 2009.

Figure 10 : Zonage du Grand Casablanca (Landsat 5 Image)



Source : World Bank, GFDRR (2012). Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development – Morocco Natural Hazards Probabilistic Risk Analysis and National Strategy Development.

En l'absence de données statistiques publiées par la Direction Générale de la Protection Civile au Maroc, le nombre de victimes d'incendies, ainsi que la comptabilisation des dommages affectant les constructions et ouvrages en zones urbaines reste donc largement inconnu. Ce phénomène affecte toutefois régulièrement les villes marocaines. Le taux de mortalité actuel du Maroc par incendie est de 2.53 personnes pour 100 000. Par comparaison, ce taux est de 0.86 en France et de 1,91 en Algérie.⁸⁶ Les marchés et les souks sont particulièrement vulnérables à la propagation du feu (incendie du Souk Ould Mina à Casablanca en Mars 2019, incendie, la même année, d'un souk dans la zone industrielle Moulay Rachid^{87 88}, ou encore dans un entrepôt de coton et un immeuble à Marrakech en 2009).⁸⁹ Les bidonvilles et les quartiers d'habitat non-réglementaire sont aussi très vulnérables du fait des conditions d'habitat et des pratiques sociales (telles que l'usage de bouteilles de gaz, de réchauds mobiles, et le stockage de marchandises combustibles). L'incendie à Oulad Ziane à Casablanca, dans un camp de migrants, a fait de nombreux blessés en Juin 2019 et illustre bien cette vulnérabilité.⁹⁰

86 WHO (2017). Our World in Data - Death rate from fires and burns. <https://ourworldindata.org/grapher/fire-death-rates>

87 H24 (2019). Casablanca : Souk Ould Mina ravagé par un incendie. <https://www.h24info.ma/maroc/videos-casablanca-souk-ould-mina-ravage-par-un-incendie/>

88 H24 (2019). Un énorme incendie ravage un souk à Casablanca. <https://www.h24info.ma/maroc/video-un-enerme-incendie-se-declare-dans-un-souk-a-casablanca/>

89 L'Economiste (2013). Les catastrophes qui ont secoué le monde... et le Maroc. <https://www.leconomiste.com/article/912166-ces-catastrophes-qui-ont-secou-le-monde-et-le-maroc>.

90 Le Monde (2019). Au Maroc, un camp de migrants ravagé par un incendie fait beaucoup de blessés. Le Monde Afrique. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/07/01/au-maroc-un-](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/07/01/au-maroc-un-camp-de-migrants-ravage-par-un-incendie-fait-beaucoup-de-blesses_5483690_3212.html)

Les sites industriels sont aussi particulièrement exposés aux incendies : En 2002, un incendie a consumé la grande raffinerie de pétrole du Maroc dans le port de Mohammedia, ce qui a entraîné une perte estimée à 140 millions de dollars américains.⁹¹ Suite à ce désastre, d'autres incendies se sont déclarés consécutivement dans la même raffinerie de la SAMIR en 2003, puis en 2004.⁹²

En 2008, un incendie s'est également propagé rapidement dans une usine de matelas à Casablanca, en faisant 55 victimes et de nombreux blessés graves.⁹³ L'enquête ayant suivi l'accident a révélé que l'usine ne respectait pas les normes minimales de sécurité incendie.

Risque d'effondrements structurels

Les principales villes du Maroc ont été témoins de nombreux cas d'effondrements majeurs de bâtiments entre 2000 et 2020 (voir tableau n°2) en raison de défaillances structurelles, du non-respect des normes de construction ou encore de la vétusté des bâtiments et de leur manque d'entretien en particulier dans les médinas et les quartiers anciens. Ce risque pourrait s'accroître avec une tendance de redensification des centres urbains liée aux efforts de limitation de l'étalement

camp-de-migrants-ravage-par-un-incendie-fait-beaucoup-de-blesses_5483690_3212.html

91 La Vie Eco (2003). SAMIR : ce qu'on ne vous a jamais dit. <https://www.lavieeco.com/economie/samir-ce-quon-ne-vous-a-jamais-dit-152/>

92 Aujourd'hui (2004). Nouvel incendie à la Samir. <http://aujourd'hui.ma/societe/nouvel-incendie-a-la-samir-20682>

93 Le Monde (2008). Maroc : le patron d'une usine en garde à vue après la mort de 55 personnes dans un incendie. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2008/04/26/au-moins-55-morts-dans-l-incendie-d-une-usine-de-matelas-au-maroc_1039029_3212.html

des villes. Pour ce type de risque, les données statistiques et les causes techniques liées à ces effondrements ne sont pas non plus publiées par la Direction Générale de la Protection Civile, ce qui rend difficile l'implication des communautés et de toutes les parties prenantes dans le développement d'une stratégie de prévention du risque. Des enquêtes menées par les autorités ont généralement identifié les causes techniques de

ces effondrements structurels. Ces évaluations n'ont généralement pas inclus le nombre total des victimes directes et indirectes. Elles n'ont pas pour autant chiffré les conséquences sociales durables de ces accidents, telles que la nécessité de vivre avec un handicap ou une perte de revenus occasionnée par la disparition d'un ouvrage d'habitation ou de commerce.

Tableau 2 : Effondrements de bâtiments pour cause de défaillances structurelles et/ou de non-respect des normes de construction entre 2010 et 2020 au Maroc

Évènement	Ville	Nombre de victimes	Cause probable	Source
Effondrement d'un immeuble (en cours de construction) le 4 août 2019	Kénitra	0 victime	Non-respect des normes de construction	https://www.2m.ma/fr/news/effondrement-dun-immeuble-en-cours-de-construction-a-kenitra-vidéo-20190804/
Effondrement de 2 bâtiments le 6 Novembre 2018	Casablanca	2 morts / 1 blessé	Défaillances structurelles	https://www.medias24.com/MAROC/SOCIETE/187413-Effondrement-a-Casablanca-3-victimes-a-qui-la-faute.html
Effondrement d'un bâtiment en mars 2018	Casablanca	1 mort / 1 blessé	Forte précipitations/ Défaillances structurelles	https://telquel.ma/2018/03/03/effondrement-casablanca-adolescente-tuee-soeur-jumelle-hospitalisee_1582689/
Effondrement d'un bâtiment en janvier 2018	Fès	0 morts / 3 blessés	Inconnu	https://www.h24info.ma/maroc/video-fes-trois-blesses-leffondrement-dune-maison/
Effondrement de 5 bâtiments le 10 mars 2017	Casablanca	Inconnu	Défaillances structurelles	https://www.medias24.com/MAROC/Quoi-de-neuf/181109-Effondrement-d-immeubles-dans-l-ancienne-medina-de-Casablanca.html
Effondrement d'un bâtiment (en construction) le 3 mars 2017	Rabat	1 blessé	Défaillances structurelles	https://leseco.ma/une-femme-blessee-dans-l-effondrement-d-une-maison-a-rabat/
Effondrement d'un immeuble le 5 août 2016	Casablanca	1 mort / 19 blessés	Inconnu	https://www.rtf.be/info/monde/afrique/detail_maroc-au-moins-un-mort-et-19-blesses-dans-l-effondrement-d-un-immeuble-a-casablanca?id=9370494
Effondrement d'un immeuble (en cours de construction) le 29 mars 2016	Casablanca	Inconnu	Non-respect des normes de construction	https://www.youtube.com/watch?v=Calzd5aiRc0
Effondrement de 3 bâtiments en Juillet 2014	Casablanca	23 morts	Non-respect des normes de construction /Défaillances structurelles	https://www.jeuneafrique.com/49474/societe/maroc-au-23-morts-dans-l-effondrement-d-immeubles-casablanca/
Effondrement de 1 hôtel le 10 février 2015	Casablanca	1 mort / 2 blessés	Défaillances structurelles	https://www.jeuneafrique.com/33270/societe/maroc-l-effondrement-d-un-h-tel-casablanca-fait-un-mort-et-deux-bless-s/
Effondrement de 1 minaret en Février 2010	Meknès	41 morts / 76 blessés	Forte précipitations/ Défaillances structurelles	https://www.lefigaro.fr/international/2010/02/19/01003-20100219ARTFIG00883-un-minaret-s-effondre-sur-des-fideles-a-meknes-.php

Source : Les auteurs.

Risques environnementaux liées à la construction, la rénovation, la réhabilitation, la démolition et la déconstruction

Ces risques se développent aujourd'hui sous l'effet de la croissance urbaine et des activités de construction, de rénovation, de réhabilitation, et de déconstruction inhérentes au secteur du BTP au Maroc. Or le développement durable est désormais une priorité nationale au Maroc, comme en témoigne la Stratégie Nationale de Développement Durable 2030, et la Charte de l'Environnement et du Développement Durable (SNDD), respectivement adoptées en 2016 et 2014.⁹⁴ Pour limiter les risques environnementaux, les préconisations en matière de développement durable et d'éco-conception des ensembles bâtis devraient donc s'appliquer au secteur de la construction.

En amont, la fabrication de certains matériaux de construction (ciment, métaux) nécessite beaucoup d'énergie et entraîne des impacts environnementaux significatifs. Certaines matières premières, comme le sable provenant (souvent de façon illégale) des zones côtières, qui sert de granulat pour le béton, ou le bois issus de forêts, sont en outre de plus en plus surexploitées.⁹⁵

En aval, les déchets provenant des chantiers de construction ou de rénovation sont sources de

risque sanitaire et de pollutions environnementales. Le secteur marocain du BTP produit plus de 14 millions de tonnes de déchets par an, souvent enfouis ou incinérés et peu valorisés. Plus de 90% de ces déchets proviennent de chantiers de démolition et de réhabilitation et moins de 10% de la construction neuve.^{96 97 98}

Les processus de construction, de rénovation, de réhabilitation, de démolition et de déconstruction produisent ainsi un volume important de déchets nuisibles à l'environnement et aux populations. Parmi ces déchets, entre 70 et 90% sont inertes et conservent donc de façon intacte leurs caractéristiques physico-chimiques, notamment la pierre, les briques et le verre. Les autres déchets aux propriétés toxiques sont considérés comme déchets spéciaux ou dangereux, notamment l'amiante, le plomb, les solvants, les goudrons, et d'autres matériaux contaminés.

Les processus de traitement et de valorisation de ces déchets au Maroc, à travers la mise en place d'une économie circulaire (recyclage et réutilisation), ou d'incinération avec valorisation énergétique, sont encore peu développés. Il est estimé que plus de 53% de tous les déchets du BTP marocain sont éliminés dans des décharges ouvertes, malgré les investissements croissants du Maroc dans des

94 Charte nationale de l'environnement et du développement durable élaborée en 2010 et formalisée dans une loi cadre adoptée par le parlement en février 2014 et publiée au bulletin officiel le 20 mars 2014. Stratégie nationale élaborée et entérinée par le conseil national de l'environnement en juillet 2016.

95 Le Monde (2017). Au Maroc, les marchands de sable dépouillent les plages. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/23/au-maroc-les-marchands-de-sable-depouillent-les-plages_5218910_3212.html

96 Archimedia (2010). Le traitement des déchets du BTP au Maroc : pour bientôt ? <http://www.archimedia.ma/a-la-une/actualites-btp/1197-le-traitement-des-dechets-du-btp-au-maroc-pour-bientot>

97 PDNDM (2019). La Stratégie Nationale de de Réduction et de Valorisation des Déchets (SNRVD).

98 FNBTP, rapporté dans la Vie Économique, Mars 2012. Initialement rapporté dans « Ces Chantiers qui Polluent de Soufiane Chakkouche » publié par Tel Quel en juin 2013.

méthodes alternatives d'élimination.⁹⁹

Risques socio-économiques : accidents du travail, travail forcé, travail des enfants, discriminations et conditions de négociation collective

Les risques sociaux sont omniprésents dans le secteur du BTP et doivent pour cette raison faire l'objet d'une attention particulière et d'une prévention sans relâche. Certains de ces risques sont abordés par les conventions de l'Organisation International du Travail (OIT), notamment celles portant sur la sécurité et la santé au travail, la liberté syndicale et la négociation collective, le travail forcé, l'élimination du travail des enfants et la protection des enfants et adolescents, l'égalité de chances et de traitement et les discriminations.¹⁰⁰

En phase de construction, les accidents du travail dans le secteur du BTP au Maroc sont fréquents. En 2017, une moyenne de 43 153 accidents de travail a ainsi été déclarée entre 2005 et 2014 et on estime que plus de 3 000 décès ont lieu chaque année.¹⁰¹ Les maladies professionnelles touchent aussi significativement le secteur du BTP. Un Programme National de Santé et Sécurité au Travail pour la période 2020-2024, a été initié par le Ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle, et présenté en Conseil de Gouvernement en juin 2020. L'une des principales orientations stratégiques de ce programme incluent un effort renouvelé de

prévention des risques impliquant fortement le secteur du BTP. Dans ce cadre, un projet pilote est en cours de réalisation au niveau de la Région de Casablanca. Son objectif est d'évaluer les différents risques liés au secteur du BTP, et d'établir un Atlas des risques professionnels dans ce secteur.¹⁰²

De plus, la protection des travailleurs est considérée insuffisante, notamment pour les travailleurs non-déclarés, qui peuvent se trouver dans une grande précarité en cas d'accident ou de maladie. Le Conseil Économique, Social et Environnemental estime qu'au moins 800 000 salariés du secteur privé ne sont pas déclarés à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et ne disposent pas d'une assurance en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle.¹⁰³ La couverture sociale contre les risques du travail est encore insuffisante au Maroc. Il s'agit là d'un problème qui affecte tout particulièrement le secteur BTP.¹⁰⁴

Le travail des mineurs dans le secteur du BTP reste un problème majeur. Malgré certains dispositifs, notamment la Convention OIT n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, ratifiée en janvier 2001 par le Maroc, de nombreuses entreprises du BTP recrutent encore des mineurs, notamment pour les récoltes de sable servant à la fabrication du ciment et du béton.¹⁰⁵ En 2017, sur 7 millions

99 Banque mondiale (2018). What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>

100 OIT. Liste des normes par sujet. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:12030>

101 Les Echos (2017). Accidents du travail : 3000 morts par an ? <https://leseco.ma/accidents-de-travail-3-000-morts-par-an/>

102 Entretien avec le METLE, novembre 2020

103 L'Economiste (2018). Protection sociale : Les ravages du travail au noir. <https://www.leconomiste.com/article/1029793-protection-sociale-les-ravages-du-travail-au-noir>

104 Le Maroc enregistre le taux le plus bas en termes de pourcentage de la population active bénéficiant d'une couverture contre les accidents du travail : 39% contre 46,75% pour la région MENA.

105 Le Monde (2017). Au Maroc, les marchands de sable

enfants âgés de 7 à 17 ans au Maroc, 247 000 exerçaient un travail, considéré comme dangereux pour 65% d'entre eux (162 000).¹⁰⁶

Risques liés à l'insalubrité des bâtiments et aux risques de pandémies

Le Maroc malgré les efforts importants entrepris ces dernières décennies est toujours confronté à la problématique de l'habitat insalubre. La croissance urbaine, l'exode rural, les flux migratoires, le manque de logements abordables et le faible niveau des revenus expliquent la persistance de ce phénomène. En phase d'utilisation des bâtiments, le problème d'insalubrité est le plus souvent caractérisé par l'absence de raccordement aux réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau, d'électricité, de ventilation et par le surpeuplement.

D'après l'Organisation Mondiale de la Santé, un environnement bâti insalubre constitue un important facteur de morbidité avec chaque année plus de 12,6 millions de décès mondialement.¹⁰⁷ Cette évaluation doit être désormais mise à jour au regard de la sévérité de la pandémie de coronavirus COVID-19 et des relations évidentes entre les conditions d'hygiène, de ventilation et de salubrité des logements et des lieux de travail et

le rythme de progression de la pandémie. Au-delà des mesures d'urgences suscitées par la pandémie, la crise que traverse le monde actuel doit inciter tous les partenaires publics et privés à accélérer un aménagement urbain et une conception architecturale participant pleinement à une approche globale de prévention des risques de pandémie.

Cet enjeu concerne en particulier l'habitat sommaire ou les bidonvilles qui même en baisse représentaient 5,6% des ménages au Maroc, soit plus de 420.00 familles en 2014 souffrant de conditions de vie très difficiles (41,7% d'entre eux raccordés au réseau de distribution de l'électricité, 69,7% au réseau de distribution de l'eau, 40% à un système d'évacuation des eaux usées publiques).¹⁰⁸ Il touche également les quartiers d'habitat non réglementaire et l'habitat traditionnel vétuste qui continuent à représenter une part très importante des logements urbains ou périurbains.

Ces types d'habitat affectent les plus démunis qui se trouvent plus particulièrement exposés à la propagation de maladies infectieuses et des épidémies du fait de l'exiguïté et du surpeuplement des logements, de l'absence fréquente des commodités de base et installations sanitaires, de systèmes de ventilation et de normes minimales de sécurité et d'hygiène. Ils sont également souvent construits à partir de matériaux de construction locaux, souvent hétéroclites et sans recours à un architecte ou un ingénieur qualifié.

dépouillent les plages. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/11/23/au-maroc-les-marchands-de-sable-depouillent-les-plages_5218910_3212.html

¹⁰⁶ Les Infos (2018). Travail des mineurs au Maroc : 162.000 enfants exercent un emploi dangereux. <https://www.lesinfos.ma/article/785228-Travail-des-mineurs-au-Maroc-162000-enfants-exercent-un-emploi-dangereux.html>

¹⁰⁷ OMS (2016). <https://www.who.int/features/factfiles/environmental-disease-burden/fr/>

¹⁰⁸ Haut-Commissariat au Plan (HCP) (2014). L'Habitat au Maroc : Situation du Parc de Logements et Statut d'Occupation

Ces conditions socio-économiques et les difficultés d'accès à un logement décent et salubre, pour une part importante des ménages, aggravent considérablement les risques (effondrements spontanés, incendies, provoqués par des aléas d'origine naturelle) et constituent donc une menace pour la résilience urbaine et la santé publique.





3. POLITIQUES PUBLIQUES ET LÉGISLATION

Les enjeux présentés dans ce chapitre sont déterminants pour la mise en œuvre d'une réglementation efficace à l'échelle nationale. Le point commun aux obstacles identifiés dans ce chapitre est qu'ils nécessitent une collaboration intersectorielle ne pouvant être impulsée que par des organisations centrales de premier plan. Ce chapitre identifie trois séries d'enjeux et leur impact sur l'efficacité de la réglementation, à savoir :

- La qualité et la mise à jour de l'arsenal législatif ;
- L'intégration de l'objectif de prévention du risque dans les documents d'urbanisme et dans l'aménagement du territoire ;
- L'adaptation de l'offre de formation permettant de fonder le socle d'une gouvernance réglementaire efficace ;
- Les défis et les faiblesses observées dans le contenu même des réglementations sont évoqués plus en détail au chapitre suivant.

3.1. Mieux aligner la législation sur un objectif de construction résiliente

Il ressort de l'examen des législations et des réglementations existantes que le Maroc ne souffre pas d'un manque de législations pertinentes pour l'organisation des contrôles au cours du cycle de vie complet des bâtiments. Pour les besoins de la présente étude, un très large recensement des textes en vigueur (voir annexe n°2) a été effectué et a permis d'identifier plus de 180 textes pertinents (qu'il s'agisse de lois, décrets, circulaires ou arrêtés). Ces textes constituent un arsenal complet de règles de fonctionnement, autant sur le plan de l'urbanisme que de la construction.¹⁰⁹ Ils prescrivent le champ et la nature des contrôles à exercer par les autorités et les sanctions à appliquer.

Néanmoins, dans une période plus récente, des

¹⁰⁹ A ce décompte, on peut ajouter plus de 3 000 normes marocaines applicables à la construction émanant d'IMANOR.

difficultés sont apparues devant l'absence de dispositions législatives sur les responsabilités liées à certains métiers émergents de la construction comme les bureaux d'études techniques et les bureaux de contrôle.¹¹⁰

Si les enjeux semblent donc se concentrer sur les faiblesses dans l'application des textes (ce thème fait l'objet du chapitre 5), ils ne se résument pas seulement aux modalités d'application du droit sur le terrain.

L'efficacité réglementaire est également largement déterminée par la qualité et la cohérence des textes législatifs qui fondent leurs principes. Elle est également dépendante de la qualité de l'information législative et des moyens mis à la disposition du public pour faciliter son information et sa bonne compréhension par le plus grand nombre.

L'accélération de la production de textes de lois et de règlements de construction au Maroc depuis le début des années 2000 est un point positif. Néanmoins cet effort ne s'est pas toujours accompagné d'une mise en cohérence des textes. Les faiblesses du dispositif législatif national sont aussi explicables par une longue accumulation de textes dont les plus anciens ont été édictés pendant la période du Protectorat.¹¹¹ L'évolution du cadre législatif en matière de construction présente donc les défis suivants :

- ***L'absence de recensement et d'analyse exhaustive relative aux dispositions du droit***

¹¹⁰ Ce point sera analysé au chapitre suivant.

¹¹¹ Comme par exemple le dahir du 25 août 1914 portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux. Ce point est analysé au chapitre suivant.

touchant à la réglementation de la construction et des bâtiments existants nuit à la cohérence d'ensemble de l'édifice législatif. Dans un contexte d'accroissement des risques impactant les constructions et l'environnement bâti, le gouvernement marocain ne dispose pas d'une analyse exhaustive des dispositions du droit touchant à la réglementation de la construction et des bâtiments existants. L'absence de revue juridique complète freine les réformes à entreprendre pour renforcer l'efficacité du dispositif réglementaire d'ensemble. Un plan d'action de rénovation des textes n'a pas été encore mené à la lumière des priorités stratégiques telles que:

- La mise cohérence des textes nouveaux avec les textes plus anciens (par exemple sur les règles d'hygiène et de sécurité ou sur les contrôles d'établissements dangereux), notamment en matière de sanctions ou de modalités de contrôle ;
- La mise à jour des responsabilités des intervenants dans le cycle de vie des constructions et les exigences de qualification et de certification au regard de l'évolution des risques et des techniques de construction (figure n°11) ;
- L'identification des domaines ayant échappé à la réglementation lorsque le droit est soit silencieux ou lorsque ses dispositions sont insuffisantes (comme par exemple sur la question du traitement des déchets dangereux de démolition ou de recyclage de ces déchets) ;

- La cadence de mise à jour des textes permettant de refléter l'évolution des risques, et des technologies nouvelles.
- **Une place insuffisante consacrée aux risques dans les textes juridiques.** Dans ses conclusions à son rapport d'évaluation sur la gestion des catastrophes naturelles, la Cour des Comptes marocaine souligne que « les textes en vigueur ne donnent pas aux risques l'importance qui assure leur prise en compte dans les dispositions juridiques ». ¹¹² L'exemple cité par la Cour est la loi relative à l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les zones sismiques ou inondables. Dans son étude sur la gestion des risques au Maroc, l'OCDE souligne que La révision du corpus législatif doit tenir compte de la gestion des risques. Ceci concerne notamment la loi sur le mécanisme de compensation, la loi sur le littoral, les lois d'application de la loi portant charte sur le développement durable, ainsi que les révisions de la loi sur l'eau, la législation des infrastructures critiques et les dispositions relatives à l'urbanisme. En particulier, un effort important doit être fait pour donner un caractère légal aux prescriptions d'urbanisme en zones inondables, sismiques ou exposées aux tsunamis. ¹¹³
- **L'accès aux textes et leur lisibilité par le régulateur et l'usager du droit subissent encore des entraves.** Bien que les textes de lois et leurs réglementations soient largement disponibles

sur Internet au Maroc et sur le site du Bulletin Officiel, il n'existe pas encore de plateforme permettant de présenter et de contextualiser tous les textes relatifs aux dispositions du droit de l'urbanisme et aux contrôles intervenants au cours du cycle de vie des bâtiments. Ce type de ressource pourrait être prolongé de guides pratiques avec des outils permettant d'orienter autant le régulateur que les professionnels et les entreprises du bâtiment et des travaux publics vers une meilleure compréhension du droit. Il n'existe pas toujours une version consolidée des lois en matière d'urbanisme dans le cas où les dispositions d'un texte ultérieur modifient un texte antérieur. Ce point est illustré, par exemple, par la Loi 12-90 et la Loi 25-90 dont les dispositions sont partiellement amendées par la Loi 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions dans le domaine de l'urbanisme et de la construction. ¹¹⁴ Cette absence de consolidation contraint le lecteur à une comparaison parfois fastidieuse des textes qui nuit à leur lisibilité, à leur compréhension et à leur exploitation par tous les utilisateurs.

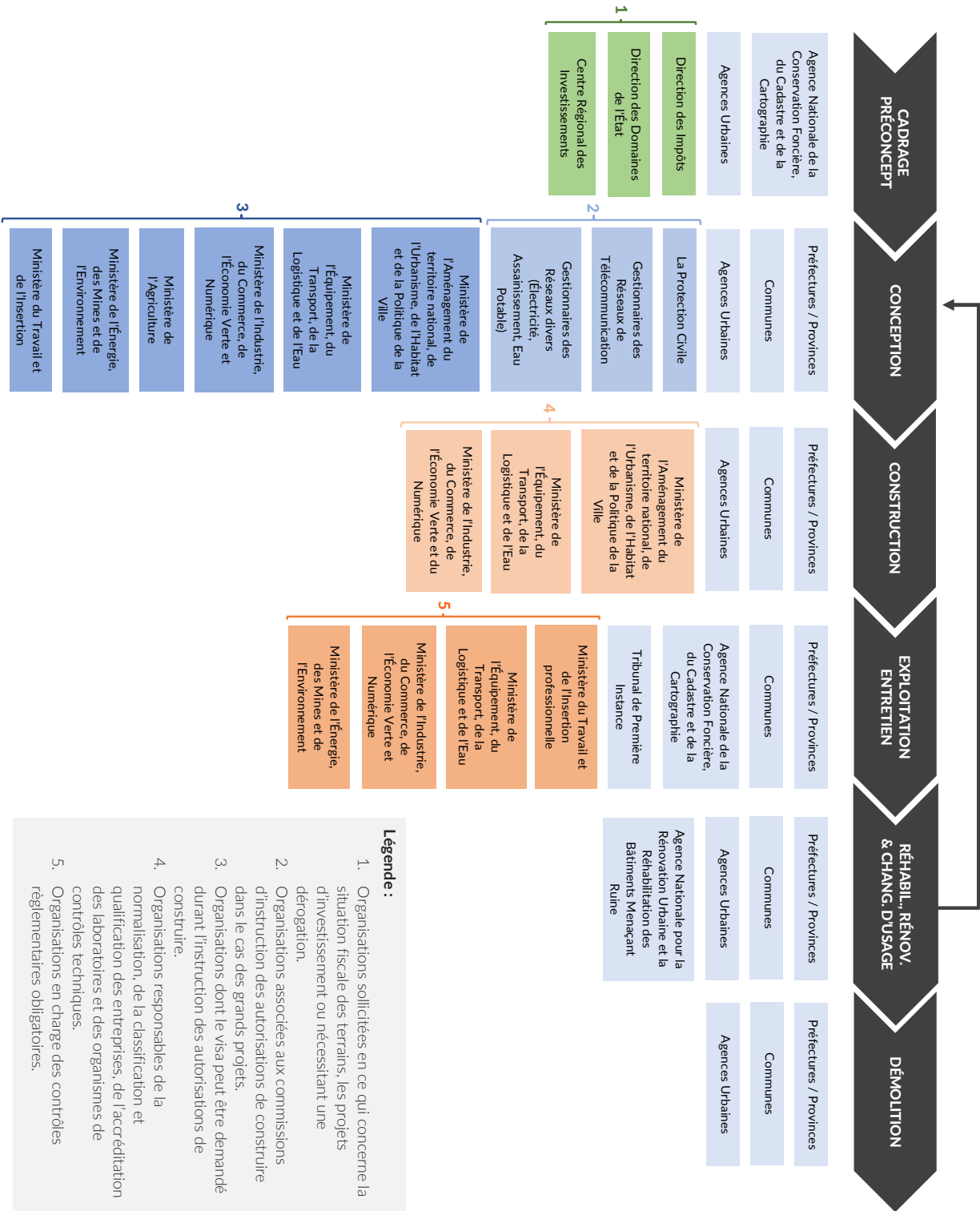
- **Un consensus encore incertain sur la stratégie régulatrice.** L'efficacité réglementaire repose sur la nécessité de choisir clairement, et une fois pour toute, l'instrument stratégique de régulation de la construction. Deux approches stratégiques coexistent aujourd'hui sans réel consensus permettant de promouvoir leurs principes directeurs et leurs objectifs : La première privilégie l'introduction d'un code

¹¹² Évaluation de la Gestion des Catastrophes Naturelles, Synthèse, Cour des Comptes, Avril, 2016.

¹¹³ Étude sur la Gestion des risques précitée, OCDE, 2016.

¹¹⁴ Publiée au Bulletin Officiel n°6501 du 19 septembre 2016, modifiant et complétant les dispositions de la Loi 12-90 relative à l'urbanisme.

Figure 11: Principaux intervenants institutionnels disposant de prérogatives réglementaires dans le cycle de vie d'un bâtiment au Maroc

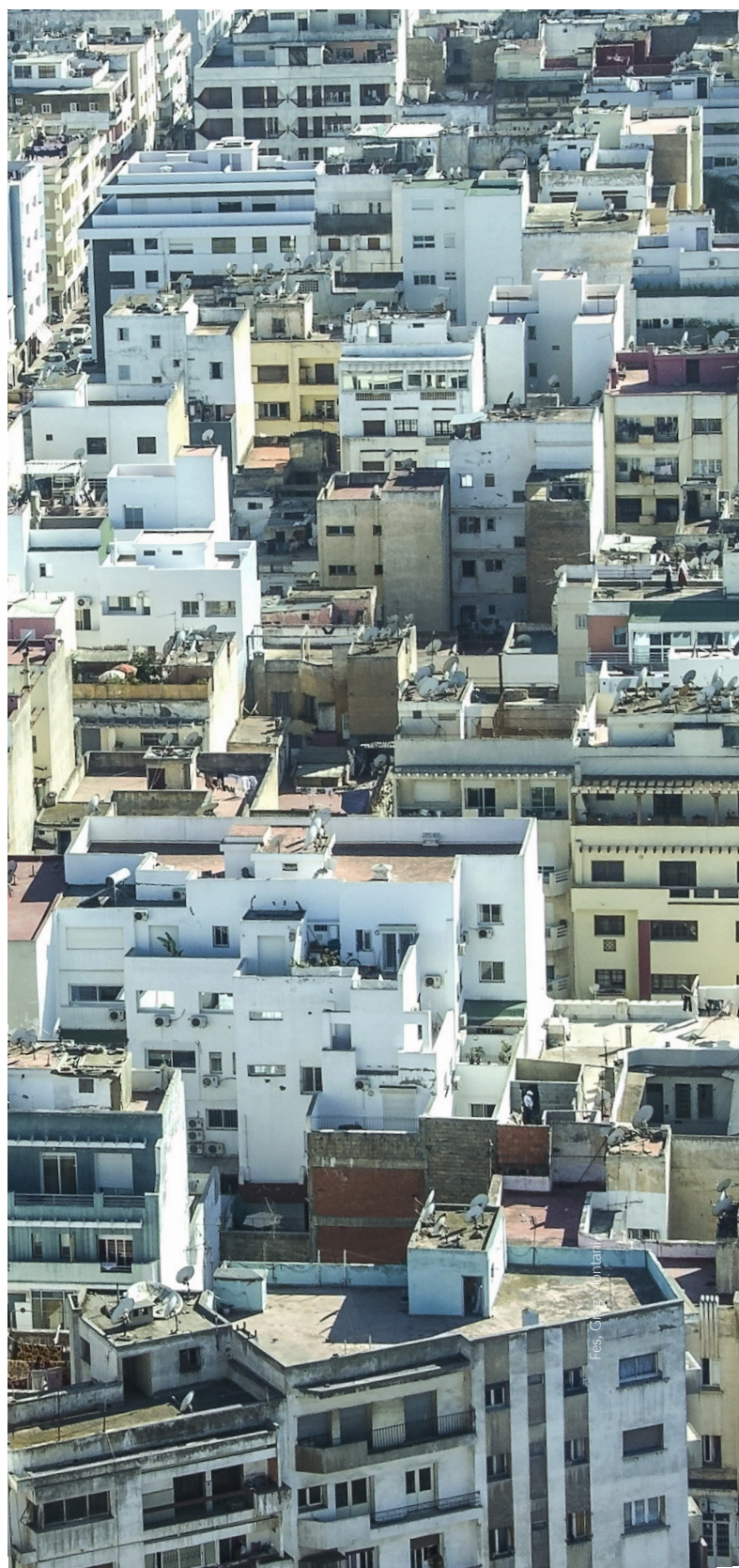


de construction dont le développement a été confié à la Direction de l'Habitat. Celui-ci est devenu un projet de loi.¹¹⁵ La seconde privilégie l'ancrage de toute la réglementation technique des bâtiments sous la loi 12-90 relative à l'urbanisme. En pratique, c'est pour l'instant cette seconde approche qui a prévalu en raison des retards accusés par le projet de code de construction. Depuis son entrée en vigueur, la loi relative à l'urbanisme a permis d'élaborer le corpus réglementaire sur l'urbanisme et la construction en hébergeant de nombreux textes yafférant. Cette approche présente l'avantage de permettre aux autorités nationales de changer et adapter ces textes plus facilement au cours du temps compte tenu de leur rang réglementaire.

Pour sa part, le code de construction poursuit l'objectif non moins indispensable de moderniser le régime des sanctions, de mieux intégrer les normes techniques, de renforcer la sécurité sur les chantiers et de clarifier le rôle de nouveaux intervenants. L'énoncé de principes directeurs sur ces points fait en effet défaut à la loi 12-90 sur l'urbanisme. L'absence d'un consensus sur l'approche réglementaire provoque des retards (le projet de code de construction a été initié il y a 15 ans)¹¹⁶, ce qui fragilise les objectifs de développement durable que s'est fixé le Maroc. Il est indispensable d'avancer sur ce terrain en définissant une articulation logique et compatible entre les textes.

¹¹⁵ Projet de Loi 29-18 Concernant l'Organisation des Opérations de Construction.

¹¹⁶ Entretien avec la Direction de l'Habitat, novembre 2019



Encadré 2 : Principales observations de la cour des comptes sur le régime de qualification et de classification au Maroc

Le code de construction (« Projet de Loi 29-18 Concernant l'Organisation des Opérations de Construction ») est un projet de loi développé par la Direction de la Qualité des Affaires Techniques. Il a été déposé en 2015 au Secrétariat Général du Gouvernement (SGG). Le projet a fait l'objet de 15 séances de travail. L'institut de normalisation marocain, IMANOR, est étroitement associé à ces travaux.

L'avant-projet a connu un très grand nombre de modifications. La phase de conception du document remonte à 2010. Il est composé actuellement des six chapitres suivants :

- Intervenants dans la Construction
- Matériaux
- Procédés de construction (innovant)
- Sécurité de chantier
- Contrôles et sanctions
- Synthèse (rédaction juridique)

Son élaboration a donné lieu à une consultation de tous les corps de métiers, notamment les fédérations professionnelles. L'orientation initiale du SGG a été de proposer le rattachement du document à la loi 12-90 relative à l'urbanisme et de placer le document à un niveau réglementaire.

En définitive, les parties prenantes ont préféré ériger le code en loi. Ce choix aurait contraint les auteurs du document à édicter des grands principes généraux et à reléguer les détails techniques à une future réglementation d'application.

L'ensemble formé par le « code » et ses réglementations d'application pourraient constituer dans l'avenir le futur code de construction du Maroc. Il est donc important de clarifier l'articulation du code de construction avec l'arsenal réglementaire déjà en place dans le cadre de la loi 12-90 relative à l'urbanisme.

Source : Entretien avec la Direction de la Qualité et des Affaires Techniques, Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Novembre 2019.

3.2. Renforcer l'intégration du risque dans la planification urbaine

L'enjeu majeur de prévention du risque réside dans la disponibilité et l'efficacité d'outils liés à l'aménagement du territoire

L'urbanisation rapide du Maroc crée de nombreuses opportunités permettant aux villes marocaines de se transformer en leviers de progrès économique et social. Cependant la forte dynamique démographique et le rythme d'expansion plus rapide encore des aires urbaines¹¹⁷ soulèvent de nombreux défis. Du point de vue de la résilience urbaine, il est indispensable que cette expansion soit accompagnée de règles de planification et d'occupation des sols permettant de restreindre ou d'interdire efficacement l'implantation de constructions dans des zones exposées aux risques d'aléas d'origine naturelle.

A défaut d'instruments réglementaires efficaces intégrant la question des risques, la vulnérabilité s'accroît et se manifeste par un développement de l'habitat informel ou non-réglementaire. Un des enjeux majeurs de la prévention des risques réside donc dans les règles d'utilisation des sols et d'aménagement du territoire.

Le Maroc s'est doté d'outils de planification urbaine à travers principalement les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) et les Plans d'aménagement (PA). La Direction de l'Urbanisme¹¹⁸

qui est responsable de l'élaboration des SDAU, définit ce document comme un outil stratégique, prospectif, et participatif ayant pour objet de donner un cadre cohérent au développement et à l'organisation du territoire sur une échelle de temps de 25 ans. Les thèmes de l'environnement et du milieu naturel sont considérés comme centraux dans son élaboration. Les SDAU offrent donc un mécanisme important d'appréciation et d'intégration des risques en amont de l'aménagement urbain. A ce jour, la Direction de l'urbanisme est directement engagée dans l'élaboration de 30 SDAU à des phases différentes de développement.¹¹⁹

Le Ministère assure aussi la tutelle des Agences Urbaines qui ont la responsabilité d'élaborer en concertation avec les Communes et les parties prenantes locales les Plans d'Aménagement et les documents d'urbanisme réglementaires opposables aux tiers et découlant des SDAU. Les Agences Urbaines sont des acteurs essentiels de l'organisation territoriale à travers leur expertise, leur ancrage local et leur participation à la planification et au développement urbain.

¹¹⁷ Au cours de la période 2010-2016, on observe une tendance généralisée de baisse de densités urbaines. Le taux de croissance des aires urbanisées a ainsi été plus de 5 fois supérieure à celui de la démographie à Marrakech. Source : Revue de l'Urbanisation (note thématique), Banque mondiale, 2018

¹¹⁸ MATNUHPV

¹¹⁹ Source: entretien avec la Direction de l'Urbanisme, novembre 2019.

Encadré 3 : Des efforts constants déployés par le MATNUHPV en faveur de la résilience urbaine

A l'initiative du MATNUHPV et de la Direction de l'Urbanisme, de nombreuses mesures ont été entreprises pour renforcer les outils de résilience urbaine depuis plusieurs décennies. Ces mesures incluent notamment:

- Le projet de loi 99-14 relatif aux documents d'urbanisme qui met en place une nouvelle génération de documents de planification urbaine. Le texte œuvre en faveur de la prévention des risques naturels, industriels et technologiques dans l'aménagement des territoires ;
- L'élaboration de termes de références relatifs aux études d'élaboration des documents d'urbanisme, intégrant la gestion des risques naturels, industriels et technologiques ;
- L'exigence d'une forte expertise en matière d'environnement et de développement durable au sein des équipes adjudicataires des études relatives à l'élaboration des différents documents d'urbanismes ;
- L'exigence d'intégrer les cartographies des risques hydrométéorologiques des Agences de Bassins Hydrauliques au sein des documents d'Urbanisme ;
- La diffusion d'une lettre circulaire auprès de toutes les agences urbaines déclinant « 50 mesures » pour l'amélioration du processus d'élaboration des documents d'urbanisme. Ces mesures intègrent la prévention des risques naturels, industriels et technologiques ;
- La couverture, à court et moyen terme, de l'ensemble du territoire national par des « cartes d'aptitude à l'urbanisation » ;
- La mise en ligne des documents d'urbanisme, par les agences urbaines, permettant la consultation des affectations prévues par les documents d'urbanisme, notamment les zones à risques ;
- La mise en œuvre de la procédure de dématérialisation prévue par le règlement général de construction et la mise en place de la base de données nationale interactive ;
- L'objectif de certification ISO des agences urbaines permettant de mieux ancrer la gestion des risques.

Source : Entretien avec la Direction de l'Urbanisme, novembre 2020

Des politiques sectorielles contribuent à prévenir les risques en amont du développement urbain

Depuis 2008, le MATNUHPV, en collaboration étroite avec le Ministère de l'Intérieur, a déployé des efforts importants pour développer une approche intersectorielle de la gestion des risques dans le but de renforcer la résilience et mettre en place une politique de prévention des risques.

Pour prolonger l'action engagée à travers les SDAU, certaines initiatives offrent l'opportunité d'une meilleure prise en compte des risques en amont dans les plans d'aménagement urbains. D'autres actions peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité de populations urbaines :

- **Dans ce sens, le lancement des cartes d'aptitudes à l'urbanisation** (CAU) traduit une plus grande prise en compte des risques dans l'aménagement urbain. Cette initiative s'inscrit dans la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée des Risques et à travers une démarche d'Appel à projets entreprise depuis 2015. L'objectif des CAU est de synthétiser au mieux toutes les connaissances sur les risques et les aléas d'origine naturels, et de disposer ainsi d'un outil complet permettant de tracer la délimitation des zones exposées. Les CAU permettent ainsi de mieux appréhender et d'encadrer la politique locale de construction et d'occupation des sols. La Direction de L'Urbanisme s'est engagée sur la voie ambitieuse de généraliser ce programme en développant 31 CAUs pour la période 2017-2021. A ce jour, 10 CAUs ont été lancées par les agences urbaines.¹²⁰ La CAU réalisée à Al

Hoceima, en 2011, a permis l'actualisation de 32 documents d'urbanisme de juillet 2017 au mois d'août 2019.¹²¹

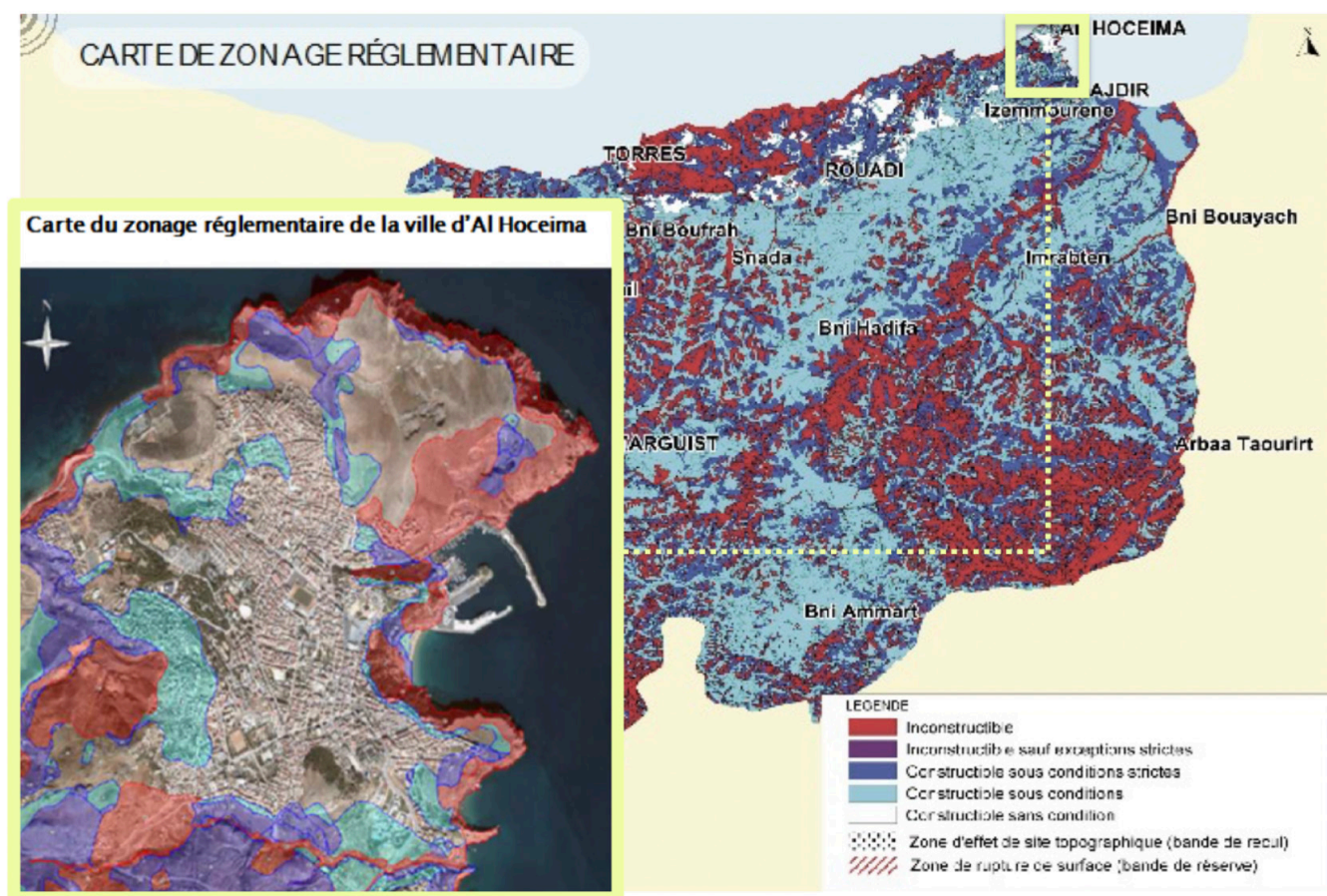
- **Le projet « Vigirisque Inondation »**, lancé par le ministère de L'Intérieur, vise à l'amélioration de la gestion des risques naturels au Maroc. Ce dispositif a pour objectif la mise en place d'un centre opérationnel de veille, d'alertes, mais aussi d'aide à la gestion des risques d'inondation dans les zones pilotes de la ville de Mohammedia, la vallée de l'Ourika, la plaine du Gharb et la zone saharienne de Guelmim.
- **Le Projet Arima** a été lancé en 2019. Cette plateforme, soutenue par l'Union Européenne contribuera à terme à fournir une aide à la décision en matière de gestion des risques naturels au profit des acteurs de la région de Marrakech-Safi. Il s'agit d'un projet pilote fournissant une assistance scientifique en matière d'évaluation de risques. Il projette une visualisation géospatiale des différents scénarios de risques et de leur impact afin de permettre une meilleure prévention des risques.
- **Le programme « Villes Sans Bidonvilles »** (VSB), lancé en 2004, a contribué à réduire le nombre de ménages mal logés à travers ses différentes formes d'interventions (recasement, restructuration, relogement). Le programme repose sur une contractualisation par ville entre l'État, les autorités locales, les collectivités

d'Al-Hoceima, la ville de Taounate, la ville de Ghafsai, la ville de Chefchaouen, la cité écologique de Sebou, la ville de Kénitra et du centre de dar Belaamri, la province d'Essaouira, la ville de Ouarzazate, la province d'Errachidia et de la ville de Rabat.

120 Source: ibid. novembre 2020 : Il s'agit des CAUs de la Province

121 Source : Hesperess, Septembre 2019

Figure 12 : Carte de zonage réglementaire établie sur la base des aléas définis dans la carte d'aptitude à l'urbanisation d'Al-Hoceima



territoriales et certains opérateurs clefs tel qu'Al-Omrane. 59 villes sur 85 ciblées par le programme ont été déclarées villes sans bidonvilles en 2018. Bien qu'il soit difficile de quantifier l'impact de ces progrès sur la réduction de la vulnérabilité aux risques, l'amélioration des conditions de logement et des conditions sanitaires est un résultat important du programme au regard des niveaux précédents de précarité et d'insécurité.¹²²

- L'intégration systématique au niveau des documents d'urbanisme des délimitations précises et cartographies disponibles sur les risques (zones inondables, points bas, lits d'oueds, etc.) répertoriés par les Agences de Bassins Hydrauliques et les gestionnaires des réseaux.

D'autres mesures placées sous l'égide d'acteurs et d'organismes autres que le MATNUHPV contribuent à réduire l'exposition des populations vulnérables aux risques et participent à l'aménagement du territoire intégrant la gestion des risques. Ces initiatives incluent une série de législation en matière environnementale, souvent pertinentes du point de vue de la prévention des risques dans la planification territoriale et urbaine :

- Très récemment, le projet de loi N°49-17 relatif à l'évaluation environnementale a été approuvé par la Chambre des Représentants. Ce texte très innovant instaure une « Évaluation Stratégique Environnementale » des politiques publiques,

des programmes, des stratégies et des plans de développement sectoriels et régionaux. S'il est bien appliqué, ce texte peut constituer un outil stratégique efficace de prévention des risques. Il peut par exemple trouver une application dans les politiques d'urbanisme, en traçant des directions stratégiques bien en amont de la réalisation de projets de développement d'infrastructure et de bâtiments.

- La Loi 36-15 promulguée en 2016, relative à l'eau, offre dans son chapitre 9, une avancée tangible en matière d'intégration des risques d'inondations dans la documentation urbaine. Le rôle moteur des Agences de Bassins Hydrauliques est clairement explicité dans ce processus.¹²³
- La Loi 11-03, promulguée en 2003 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement prévoit des mesures de prévention contre les risques d'inondations, d'érosion et de pollution des sols. La loi 12-03, promulguée en 2003, relative aux études d'impact sur l'environnement attribue un pouvoir de contrôle renforcé aux commissions environnementales locales pour les travaux d'aménagement.
- La Loi cadre 99-12, promulguée en 2014, portant Charte nationale de l'environnement durable prévoit dans ses articles 7 et 8 la mise en œuvre de mesures de prévention des risques liées à l'aménagement du territoire en affirmant

¹²² Évaluation rétrospective du financement de l'Agence française de développement (AFD) en faveur du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles (PARHIB) d'Al Omrane, 2013.

¹²³ Il est cependant notable que cette législation ne soit pas pour l'instant appliquée en l'absence de décrets d'application (source : Entretien avec la Division de la Recherche et la Planification de l'Eau, janvier 2020).

le principe d'une affectation des sols en fonction de leur vocation en ajoutant « l'instauration des règles de prévention et de gestion des risques naturels et technologiques ». ¹²⁴

- Le projet de loi, sur les installations classées pour la protection de l'environnement devrait marquer une avancée importante. Celui-ci a pour objectif principal de remplacer le décret sur les établissements insalubres, incommodes ou dangereux de 1914, dont la dernière mise à jour de sa nomenclature date de 1950. ¹²⁵ Ce projet de loi contient des principes directeurs et des dispositions permettant d'intégrer les risques technologiques dans les documents et règlements d'urbanisme.

Certains facteurs clefs entravent la mise en place d'un aménagement urbain intégrant les risques

Malgré tous ces efforts, l'intégration des risques en amont du processus de planification urbaine, reste insuffisante au Maroc. Une planification urbaine dûment informée par les risques demeure l'instrument le plus efficace en matière de prévention des risques : Elle présente en effet le meilleur rapport coût-efficacité en orientant les nouvelles constructions en dehors des zones exposées aux aléas naturels. C'est pourquoi, il est essentiel d'agir aujourd'hui sur les facteurs qui nuisent à une plus grande prise en compte du risque, notamment :

- **L'insuffisance de moyens déployés pour une mise à jour de la cartographie des risques.** Un système réglementaire efficace de prévention

des risques repose sur la faculté de produire des cartographies de risques pour l'ensemble des aléas naturels comme les risques sismiques, d'inondations, de tempêtes, de vent, de neige et de glissement de terrain. Ces cartographies doivent différencier les zones d'exposition et être pleinement intégrées dans les instruments de réglementation d'occupation des sols, d'aménagement du territoire et de la construction. ¹²⁶ Au Maroc, un nombre insuffisant d'informations cartographiques sur les aléas naturels sont directement accessibles en ligne. De nombreux systèmes d'informations géographiques ont été mis en place dans les différentes administrations, mais ces informations sont insuffisamment agrégées de façon à offrir une vision globale sur les risques impactant les zones métropolitaines. ¹²⁷ Les cartographies de risques ne sont pas toujours représentées à l'échelle de la parcelle, il est donc difficile d'en extraire des prescriptions claires et exploitables au moment de l'instruction des permis de construire. Bien que certains progrès sectoriels soient notables, comme la cartographie des risques sismiques mise à jour en 2011 et intégrée au règlement parasismique « RPS 2000 », des retards demeurent en matière de micro-zonage sismique : celui de la région d'Agadir n'est pas encore achevé à ce jour et la région de Casablanca n'a pas encore fait l'objet d'une telle étude bien qu'une carte d'aptitude à l'urbanisation soit en cours d'élaboration. ¹²⁸

¹²⁴ https://www.environnement.gov.ma/PDFs/loi_cadre_fr.pdf

¹²⁵ Ce point est examiné en détail au chapitre 4.

¹²⁶ Building Regulation for Resilience, World Bank, GFDRR, 2015.

¹²⁷ Études sur la Gestion des Risques au Maroc, OCDE, 2015.

¹²⁸ Entretien avec l'Institut National de Géophysique, janvier 2020.

Des retards sont également enregistrés dans d'autres domaines. La Loi 36-15, dans son article 118, prévoit la création d'un « Atlas des Zones Inondables », cependant cet instrument n'a pas encore été mis en place et les outils existants intègrent rarement une cartographie des zones d'expansion des crues liée à une fréquence réglementaire, par exemple centennale.¹²⁹

- **La cadence trop lente de développement des cartes d'aptitudes à l'urbanisation.** En l'absence d'outils intégrés et de bases de données multirisque précises et facilement disponibles en ligne, les cartes d'aptitudes à l'urbanisation constituent une ressource incontournable pour informer la planification urbaine. Or, à ce jour, peu de cartes de ce type ont été réalisées. Les premières ont priorisé les régions d'Al-Hoceima, Chefchaouen et Taounate. La région d'Agadir ne dispose pas d'une carte d'aptitude à l'urbanisation malgré son haut niveau d'exposition aux risques sismiques et d'inondations.¹³⁰ Seule la zone métropolitaine d'Al-Hoceima a été en mesure d'actualiser la plupart de ses documents d'urbanisme sur la base de cette étude. Si 21 nouveaux projets étaient en cours de lancement pour des centres urbains en 2019, leur rythme de production est jugé trop lent pour faire face à l'accroissement des risques. Ce rythme ne permet pas non

plus une contribution synchronisée dans le développement et la mise à jour concomitante des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain. Ces documents sont donc souvent élaborés en l'absence de cartographie des risques. Il en résulte une connaissance et prise en compte insuffisantes des risques liés aux aménagements urbains et aux constructions.

- **Les dysfonctionnements dans le processus d'aménagement et de planification urbaine.** Une intégration efficace du risque au sein des documents d'urbanisme reste plus généralement tributaire du processus de planification urbaine. Malgré les efforts louables de la Direction de l'Urbanisme pour améliorer et simplifier l'approche de planification¹³¹, l'élaboration des schémas directeur d'aménagement urbain reste un processus long. Celui-ci ne s'est pas encore transformé en l'outil « souple et évolutif d'accompagnement et de régulation du développement urbain » attendu.¹³² Cette difficulté est accentuée par l'absence fréquente d'articulation et de cohérence entre les SDAU et les plans d'aménagements réglementaires. Ces problèmes soulignent la difficulté à orienter la construction vers des zones stables et sécurisées, au moyen d'une planification urbaine à même de suivre le rythme de la croissance

129 Entretien avec la Division de la Recherche et la Planification de l'Eau, janvier 2020.

130 La région de Souss-Massa dispose d'un « Plan de Sécurité Séisme du Grand Agadir » en cours d'élaboration, lancé par le Conseil régional de Souss-Massa, ainsi que deux cartes d'aptitude à l'urbanisation, en cours de réalisation, couvrant les aires urbaines de Taroudante et de Tiznit. Celles-ci ont été lancées par la Direction de l'Urbanisme (source : Direction de l'Urbanisme, novembre 2020).

131 On peut notamment citer la lettre circulaire diffusée auprès de toutes les agences urbaines déclinant 50 mesures pour l'amélioration du processus d'élaboration des documents d'urbanisme. Celle-ci intègre entre autres les mesures de prévention des risques naturels, industriels et technologiques, en tant que principe d'aménagement à observer.

132 Pour une analyse détaillée sur ces questions de gouvernance, voir notamment la Revue de l'Urbanisation au Maroc, note thématique, Banque mondiale, 2018

urbaine et d'anticiper au mieux les risques qui en découlent.

- ***L'absence d'informations intégrées sur les risques « chroniques ».*** La plus grande considération sur la question de la prévention des risques au Maroc, s'est surtout portée sur les aléas d'origines naturelles compte tenu de la puissance destructive d'évènements récents liés à des tremblements de terre et inondations, et la plus grande fréquence d'évènements hydrométéorologiques. Ce niveau d'intérêt légitime a toutefois occulté l'analyse, la collecte et l'intégration d'informations sur les risques chroniques et de nature anthropiques, tels que les risques d'incendie, d'effondrements structurels ou les risques industriels. A ce jour, il n'existe pas au Maroc 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. Cette ressource permettrait d'apporter un complément important à la réglementation en matière d'aménagement urbain et de construction.¹³³
- ***L'insuffisance dans les moyens alloués à la prospective urbaine et à l'intégration du risque dans la réglementation.*** L'acteur institutionnel clef en matière de prospective, de planification stratégique territoriale, et donc de gestion du risque, demeure les agences urbaines.

Néanmoins, leur implication actuelle dans la gestion et l'intégration du risque dans l'aménagement urbain est encore insuffisante, compte tenu de leurs moyens limités en ressources humaines, de leur manque de savoir-faire dans ce domaine et des difficultés à faire évoluer leur mission. Le rôle stratégique des agences urbaines se trouve conforté dans la nouvelle organisation territoriale qui est une réelle opportunité d'amélioration de la gestion du risque. Les agences urbaines, plutôt que de se consacrer dans la gestion urbaine au quotidien¹³⁴, pourraient s'orienter vers une contribution stratégique plus tangible et décisive sur l'intégration de cette problématique dans l'aménagement territorial. Elles pourraient ainsi constituer un relai institutionnel fort et indispensable au niveau régional pour participer à une mission de régulation efficace de la construction et de l'environnement bâti.

¹³³ Entretien avec la Direction Générale de la Protection Civile, novembre 2019

¹³⁴ Ibid.

3.3. Des formations mieux adaptées pour fonder le socle d'une gouvernance réglementaire efficace

La perspective pour le Maroc d'utiliser plus efficacement la réglementation pour prévenir les risques repose sur un effort éducatif et pédagogique situé bien en amont des contrôles réglementaires en eux-mêmes. Il est indispensable que les acteurs clefs (régulateurs, opérateurs du BTP et professionnels du bâtiment) adhèrent et s'approprient une culture du risque. Cette culture doit se diffuser progressivement auprès des personnels locaux en charge des contrôles au sein des services communaux, des préfectures et provinces, des agences urbaines, et auprès des différents opérateurs, publics et privés au sein des corps de métiers et des professionnels du bâtiment.

Au regard de la gouvernance réglementaire, cela signifie en pratique qu'un effort national coordonné doit être impulsé pour organiser des formations pertinentes pouvant bénéficier à ces filières publiques et privées. Une responsabilisation des acteurs permettant une meilleure application et un meilleur respect des réglementations techniques passe nécessairement par un effort soutenu de professionnalisation de ces filières.

En s'engageant dans cette voie, il est nécessaire de développer des programmes en gardant à l'esprit le cycle de vie complet d'une construction (voir figure n°11). Ceci signifie, par exemple, que des formations sur l'intégration du risque dans les documents d'urbanisme sont indispensables. Cela signifie aussi qu'une formation ciblant le personnel

des commissions régionales veillant au respect des modalités de retrait de substances dangereuses d'un ouvrage en cours de réhabilitation ou de démolition (tel que l'amiante, les PCB ou le plomb) est tout autant indispensable et complémentaire pour assurer une approche globale de prévention du risque sur le cycle de vie d'un ouvrage.

Des initiatives encourageantes mais encore insuffisantes

Si l'on considère l'ensemble du cycle de vie d'un bâtiment depuis son implantation sur un site déterminé jusqu'à sa démolition, l'offre de formations intégrant la gestion des risques est encore insuffisante au Maroc. Cette carence ne reflète pas l'absence de formateurs compétents ni de compétences techniques, mais plutôt un effort et une coordination institutionnelle encore en retard pour combler ce vide. Les autorités ont néanmoins engagé une réflexion et mené une première série d'initiatives très positives. Il est maintenant nécessaire de prolonger ces actions en augmentant une offre de formation plus spécialisée fondée sur la nécessité de mieux maîtriser les risques.

Dans ce sens, des initiatives de formation engagées par le Ministère de l'Intérieur et le MATNUHPV, sont à souligner et pourraient offrir le socle nécessaire au développement et à l'accélération d'un programme de formation spécialisée à l'échelle nationale :

- Le Ministère de l'Intérieur a élaboré un programme d'« Executive Master » de gestion du risque en 2018, en collaboration avec l'Université Internationale de Rabat. La formation est organisée sur une période de trois ans et couvre l'ensemble du cycle de gestion

du risque (gestion de l'urgence, reconstruction, prévention et préparation à la réponse). Le programme vise à former 50 Risk Managers par année. À partir de 2021, le programme ciblera les cadres des différents acteurs externes concernés par la question des risques (ABHs, Départements ministériels, DMN, ANCFCC, CRTS, etc.). L'objectif est de former un nombre critique de « risk managers » au niveau du territoire national.¹³⁵

- La Direction de l'Urbanisme envisage de mettre en place une formation sur le changement climatique et son impact sur l'urbanisme, en collaboration avec l'Université Internationale de Rabat. Ce programme cible le personnel des agences urbaines. Afin d'accompagner le rôle important des agences dans la nouvelle organisation territoriale, la Direction de l'Urbanisme conduit une évaluation des compétences de l'expertise des agences urbaines pour déterminer leurs capacités et leurs besoins en formation. L'objectif est d'accompagner, avec une formation adéquate, la création de pôles de résilience sous la responsabilité de ces agences.¹³⁶

Des carences en matière de formations sur le risque fragilisent l'efficacité du système réglementaire

La nécessité de prolonger les efforts de formation sous l'impulsion des autorités nationales se justifie par des carences touchant les métiers de l'urbanisme, des personnels en charge de la réglementation de

l'urbanisme et de la construction, et des opérateurs du BTP. Ces carences incluent :

- **L'absence de formation dédiée à la gestion du risque dans les métiers de l'urbanisme et de la construction.** Aucune des 8 écoles d'architecture marocaine n'offre à ce jour une unité de valeur ou un programme dédié à la prévention du risque dans l'urbanisme et la construction. D'une façon générale, il n'existe pas pour le moment de sensibilisation à cette question dans le cursus d'architecte. Le thème du risque est tout au plus abordé de façon transversale dans des programmes formels existants (notamment en relation avec la performance thermique, la stabilité structurelle ou plus marginalement sur les risques incendies). Cette carence est également observée dans les filières spécialisées de l'urbanisme.¹³⁷ Ce vide se fait ressentir autant du point de vue des formations diplômantes que de formations en cours d'emploi. Il en résulte un déficit de formation des élus dans les communes, des personnels techniques communaux et du personnel des SDL des collectivités territoriales.
- **La formation professionnelle existante pour les corps de métier du bâtiment n'intègre pas suffisamment la sensibilisation aux risques.** L'Office de Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) a engagé une réflexion sur le thème de la formation sur les normes de sécurité dans le bâtiment. L'OFPPT souhaite en effet augmenter son offre de formation dans le secteur des travaux publics.

¹³⁵ Source : Entretien avec le Ministère de l'Intérieur, janvier 2020

¹³⁶ Source : Entretien avec la Direction de l'Urbanisme, novembre 2019

¹³⁷ Source: Entretien avec l'École Nationale d'Architecture, novembre 2019

Cet organisme envisage d'ajouter autant dans ses formations diplômantes du BTP que dans ses formations continues une sensibilisation sur la normalisation, la sécurité dans les bâtiments et la sécurité incendie.¹³⁸ Cependant, en l'absence d'un cadre réglementaire exigeant une formation sur le thème de la sécurité, la promotion de cette formation reste dépendante de la pleine adhésion du secteur privé à cet objectif, or celle-ci n'est pas jugée suffisante pour généraliser ce type de formations. Un soutien réglementaire susceptible de prescrire ces formations aux opérateurs pourrait assurer leur généralisation et une orientation économiquement viable et pérenne pour les organismes de formation concernés. Une nouvelle réglementation ciblée exigeant de la part des acteurs du BTP un cursus de formation intégrant la prévention du risque serait donc une évolution positive.

- **Il subsiste un déficit de formation très marqué en matière de sécurité-incendie.** Ce défaut de formation et de filière organisée dans la prévention des risques incendie est unanimement considéré comme un facteur prépondérant de risque pour la construction et la surveillance des bâtiments existants. Il n'existe pour l'instant qu'une formation de brevet ad-hoc administrée par la Direction de la Protection Civile qui est exigée pour l'obtention de l'agrément « D21 » permettant aux bureaux d'études spécialisés d'effectuer des prestations d'études incendie. Cette formation ne semble pas suffisamment accessible pour répondre aux besoins du marché, et permettre une pleine application du nouveau

règlement incendie, en vigueur depuis 2014. Il n'existe pas encore de formation de type Master en prévention des risques d'incendie au Maroc. Tout au plus, certains programmes de formations supérieures sur l'hygiène et la sécurité incluent des modules sur les risques d'incendie, mais ceux-ci restent marginaux et de nature secondaire dans ces programmes.¹³⁹

Les organismes de tutelle doivent donc collaborer ensemble pour offrir des formations intégrées et cohérentes permettant de couvrir les différents risques impactant les bâtiments selon leur nature et leur classification, à toutes les étapes du cycle de vie d'un ouvrage. Un effort de coordination intersectorielle, au niveau des instances nationales, est donc nécessaire pour répondre à ces enjeux.

La disponibilité de collaborateurs enseignants qualifiés au sein d'organismes scientifiques ou académiques marocains tels que le CNRST, l'Université Mohammed 5, l'Académie des Sciences Hassan II, le Centre des Études et Recherches en Aménagement et Urbanisme, rattaché à l'INAU, ainsi que les départements de recherches scientifiques rattachés aux grandes écoles d'ingénieurs et des universités, fournissent un réservoir important de compétences pour envisager le développement de programmes de formation adaptés. Des enjeux importants semblent donc se concentrer autour de la sensibilisation, de la capacité des autorités nationales à coordonner une nouvelle offre de formation et au développement de partenariats pérennes impliquant activement le secteur privé.

138 Source : Entretien avec L'OFPPT, novembre 2019.

139 C'est le cas du Master Qualité Hygiène et Sécurité assuré par l'HESTIM. Sur ce programme de deux ans, le module de sécurité-incendie ne représente que 24 heures d'enseignement.

3.4. Recommandations

- 1. Conduire une revue juridique des textes relatifs aux contrôles sur la construction afin d'identifier les réformes à entreprendre à court et moyen termes et élaborer un plan d'actions de mise à jour prioritaire.** A cet effet, la cartographie législative et réglementaire élaborée dans le cadre de cette étude (voir annexe n°2) constitue une nouvelle ressource utile pour appliquer cette recommandation.

L'étude pourrait prioritairement examiner :

- La prise en considération du risque dans le cycle de vie des constructions ;
 - La cohérence des textes de lois ;
 - Leur mise à jour technique (voir à ce sujet le chapitre 4), les dispositions prévues à cet effet et les modalités de consultation envisagées ;
 - La définition des responsabilités des intervenants ;
 - La possibilité de réduire le nombre des textes afin de simplifier le dispositif législatif et réglementaire d'ensemble.
- 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.**
 - 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. Le projet de loi 29-18 relative à « l'organisation des opérations de construction » constituera, s'il est promulgué, une étape importante dans la maîtrise des risques en relation avec le rôle et les responsabilités des intervenants.

- 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, en assurant :**

- L'harmonisation progressive des cartographies et la coordination des efforts par la promotion d'une méthodologie commune (couvrant l'unité géographique, les formats de superposition, la probabilité d'occurrence des risques, le classement de zones, etc.) ;
- Une intégration multirisque des données cartographiées en privilégiant les outils de superposition des informations ;
- L'accessibilité des données et leur mise en ligne ;
- La diffusion progressive de l'information sur le risque au profit des organismes de formation.

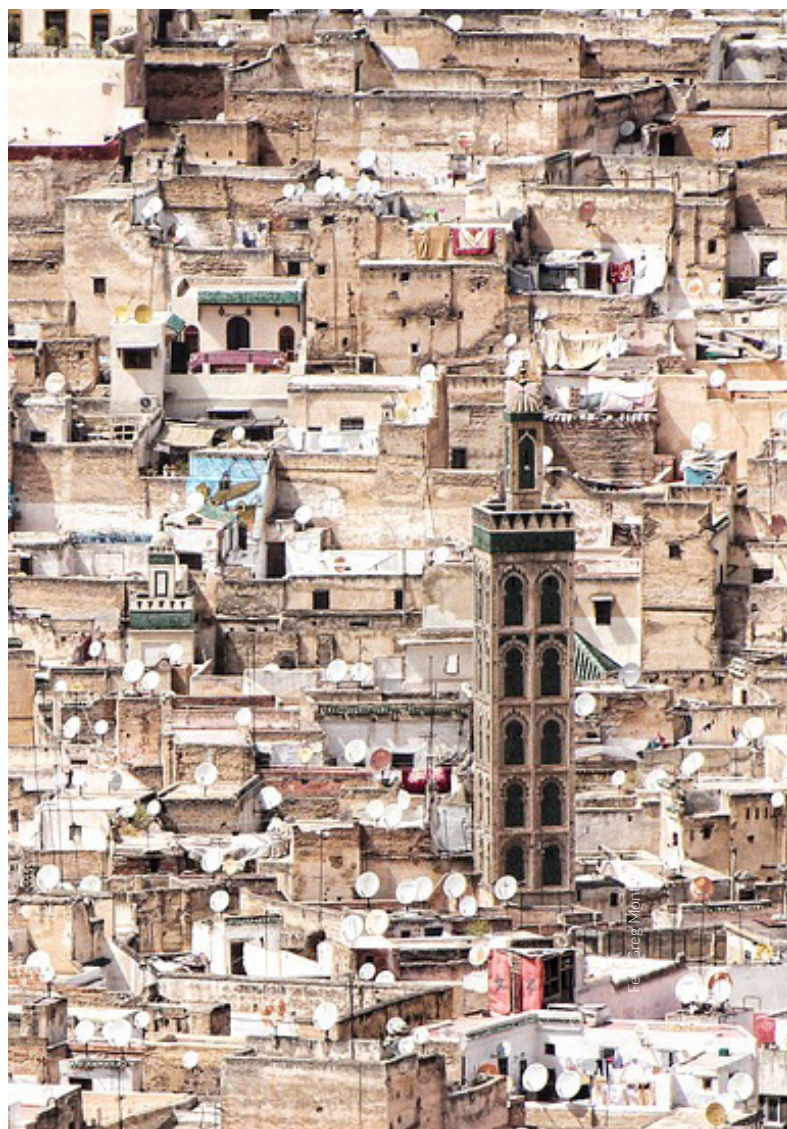
- 5. Augmenter la cadence de développement des cartes d'aptitudes à l'urbanisation et de transcription des informations issues de ces cartes au sein des plans d'aménagement locaux.** Généraliser l'introduction de fréquences réglementaires

au sein des documents d'urbanisme afin de mieux délimiter les zones inconstructibles sur le fondement du risque. Prioriser l'introduction de fréquences réglementaires pour les aléas hydrométéorologiques.

6. **Élargir la collecte de données et la réalisation de statistiques relatives aux risques anthropiques et chroniques** (incendies, effondrements structurels, risques industriels, etc.) en constituant une base de données nationale permettant d'informer les politiques publiques et de mieux calibrer les réglementations en vigueur en prenant en compte le cycle de vie complet des constructions.
7. **Renforcer les compétences techniques des organismes publics sur l'articulation de la gestion des risques avec la planification et l'acte de construire afin d'assurer un encadrement plus efficace dans ce domaine.** Tirer parti pour cela de la réorientation attendue des missions des agences urbaines.¹⁴⁰
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.**

140 Préconisation par plusieurs contributions et études stratégiques (« Revue de l'Urbanisation au Maroc », mai 2018 de la Banque Mondiale, étude sur le système de planification urbaine – SPU, etc.) de détacher progressivement les agences urbaines de la gestion urbaine, et de recentrer leur action sur la prospective, les études et les stratégies urbaines, la veille territoriale et le suivi de l'urbanisation.

9. **Appuyer prioritairement un renforcement des formations sur la sécurité incendie** en les intégrant dans un effort stratégique de développement d'une filière organisée assortie de qualifications professionnelles réglementées.
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.





4. RÉGLEMENTATIONS DU SECTEUR BTP & NORMES TECHNIQUES

Ce chapitre analyse les instruments de normalisation et leur contribution à la sécurité des ouvrages. Il examine également :

- Le socle même et le contenu de la réglementation technique des bâtiments qui s'applique au cycle de vie complet d'un ouvrage ;
- Le cadre réglementaire assurant la qualification et l'encadrement des entreprises et des professionnels du BTP.

Le sujet étant vaste par nature, l'étude considère prioritairement le fonctionnement de ces instruments au regard de leur capacité à contribuer à la gestion et à la réduction des risques. Ce chapitre identifie des bonnes pratiques, les réformes notables en cours de réalisations, et les dysfonctionnements qui subsistent. Enfin, il propose une série de recommandations à entreprendre à court et moyen terme.

4.1. Place de la normalisation au sein du cadre réglementaire

Accélérer l'adhésion du secteur BTP aux normes techniques, un enjeu critique pour la résilience de l'environnement bâti.

Les activités de travaux publics et bâtiment regroupent plusieurs activités qui incluent la conception, la réalisation, l'entretien, la réhabilitation, et la dépollution des ouvrages publics et privés. Toutes ces phases critiques d'intervention exigent le respect de normes techniquement et économiquement appropriées.

L'application des normes techniques présente non seulement l'avantage d'accroître la sécurité des biens et des personnes, mais participe aussi aux avancées sociales, économiques et environnementales ainsi qu'à la compétitivité du secteur BTP et de l'économie. La généralisation des normes techniques induit à terme un langage

commun et des attentes partagées pour l'industrie, les organismes de réglementation et les utilisateurs finaux.

Il est important de noter que la norme technique est un instrument volontaire dépourvu de valeur juridique indépendante. Le respect des normes techniques ne peut être rendu obligatoire que si celles-ci sont relayées au sein des pièces écrites des

marchés publics, ou par un code de construction, ou encore par une réglementation technique de construction susceptible de leur donner force d'application. Au Maroc, le respect des normes techniques est obligatoire dans le cadre des marchés passés par l'État, les collectivités territoriales ou les organismes publics.

Encadré 4 : Définitions des normes et enjeux

Trois types de normes sont essentiels en matière de construction, à savoir :

- Les normes d'essais : Elles permettent de déterminer les méthodes de test des produits et services, et évaluer leur conformité aux spécifications requises. En France, par exemple, cette catégorie comporte environ 1000 normes, principalement d'origine européenne.
- Les normes d'exécution ou de mise en œuvre. Elles permettent de définir les modes opératoires d'exécution, de mise en œuvre, de supervision et de contrôle.
- Les normes de conception ou de dimensionnement des ouvrages, des équipements ou installations. Celles-ci définissent les méthodes de calcul de structures. En Europe, ces règles de calculs sont définies dans les Eurocodes.

Les normes définissent les caractéristiques techniques et les spécifications d'un matériau ou d'un procédé de construction permettant d'être apte à l'usage auquel il est destiné. Ces normes traduisent l'accumulation et la synthèse d'une recherche et d'une expérimentation continue permettant de fournir des garanties aux intervenants dans l'acte de bâtir. Elles sont normalement consensuelles et impliquent l'adhésion de tous les acteurs dans leur adoption.

A titre d'exemple, la résistance d'un produit en béton à la compression, la résistance d'un ferrailage aux contraintes de cisaillement, ou l'essai de vieillissement d'une feuille d'étanchéité sont des aspects déterminants dans la qualité et la durabilité des ouvrages tout au long de leur cycle de vie. L'adhésion aux normes techniques et les processus de certification sont donc des facteurs décisifs pour garantir la sécurité des ouvrages d'infrastructure et des constructions.

Source : Les auteurs.

L'évolution positive de la normalisation au Maroc depuis les années 1970

L'activité de production de normes a débuté au Maroc au début des années 1970. En 2014, la création de l'Institut Marocain de Normalisation (IMANOR),¹⁴¹ en tant qu'établissement public placé sous la tutelle du Ministère de l'Industrie, a constitué une avancée remarquable dans ce domaine. Le secteur des matériaux et des procédés de construction, historiquement le premier à avoir fait l'objet d'un effort de normalisation au Maroc, représente déjà 3 000 normes, soit 20% des normes marocaines, qui compte actuellement plus de 15 000 normes largement harmonisées avec les normes internationales et européennes.¹⁴²

Le statut souple d'établissement public d'IMANOR lui permet d'être financé par l'État pour l'activité de normalisation. L'organisme génère un revenu propre pour ses services de certification qui sont facturés directement aux opérateurs publics ou privés.

Ainsi, près de 3 000 normes marocaines « NM »¹⁴³ couvrent le secteur de la construction et traitent des spécifications des matériaux et des méthodes d'essais. Elles concernent notamment le ciment, le fer à béton, les produits d'étanchéité, les produits préfabriqués en béton, les carreaux céramiques, les peintures, le béton prêt à l'emploi, les produits en acier, le bois ainsi que d'autres produits utilisés dans les constructions

141 Dahir n°1-10-15 du 11 Février 2010 portant promulgation de la loi 12-06 relative à la normalisation, à la certification et à l'accréditation.

142 Source: entretien avec M. Abderrahim Taïbi, Directeur d'IMANOR, novembre 2019.

143 Le sigle « nm » marque formellement l'homologation d'une norme nationale marocaine.

tels que les produits électriques et le vitrage.

Dans le domaine de la construction, le processus de création et d'homologation des normes au Maroc est à la fois dynamique et inclusif. Il est délégué par IMANOR aux ministères techniques responsables à travers 26 commissions de développement normatif.¹⁴⁴ Ces commissions se réunissent régulièrement et sont co-présidées par la Direction de l'Habitat et le Ministère de l'Équipement. Une commission a été établie sur le thème de l'accessibilité des personnes handicapées. Celle-ci est pilotée par le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité.¹⁴⁵

En s'appuyant sur cette dynamique, le plan d'action stratégique du Ministère de l'Équipement¹⁴⁶ pour la période 2017-2021 prévoit de renforcer l'arsenal normatif marocain dans le secteur du BTP et de la logistique par la production d'environ 200 normes marocaines par an dans le cadre des 13 commissions techniques qu'il préside.¹⁴⁷

Il s'ajoute à la production de normes une activité de certification avec une offre en cours d'élargissement, y compris dans les domaines sensibles en matière de sécurité et de qualité des bâtiments.

IMANOR met au service des opérateurs économiques une offre diversifiée de programmes

144 Dans le domaine de la construction 13 commissions ont été créés auprès du départements de l'Équipement et 13 commissions auprès du département de l'Habitat (source : METLE, novembre 2020).

145 Entretien avec la Direction de l'Habitat, MATNUHPV, novembre 2019.

146 Cette stratégie est développée par la Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession (DATRP).

147 Entretien avec la DATRP, Janvier 2020.

de certification. La certification s'applique à tout organisme (entreprise privée ou institution publique, dans le secteur industriel ou celui des services) quel que soit son objet, sa taille et son produit, pour une activité donnée, réalisée sur un ou plusieurs sites.

Les activités de certification actuellement opérationnelles portent sur :

- Les systèmes de management couvrant les normes ISO ;¹⁴⁸
- Une certification « NM » notamment pour des matériaux sensibles du point de vue de la sécurité comme le fer à béton, le ciment, les systèmes d'étanchéité et les conducteurs et câbles électriques ;
- La sécurité incendie pour les prestataires de service d'installation et de maintenance des extincteurs mobiles ainsi que pour les services de conception et installation des systèmes d'extinction automatique d'incendie.

La certification des systèmes de management est fondée sur le respect des normes déterminée au cours d'un audit qui donne lieu à un rapport spécifique. Ce respect doit être assuré pendant toute la durée de validité du certificat.

Ce dispositif organisé de certification permet concrètement de renforcer progressivement la prévention des risques pour les produits et matériaux sensibles. Dans le secteur de la construction, la plupart des efforts de certification se sont concentrés prioritairement sur les producteurs de ciments et les producteurs et importateurs de

fers à béton. En 2019, les 15 unités existantes de production de béton au Maroc étaient toutes certifiées « NM ». En ce qui concerne le domaine non moins sensible des fers à bétons, 80% des producteurs marocains étaient certifiés en 2019. L'objectif est de parvenir à certifier 100% du parc d'ici deux à trois ans.¹⁴⁹

Une intégration inachevée des normes marocaines au sein du cadre réglementaire pour la construction

Un cadre réglementaire efficace de la construction s'appuie sur une reconnaissance et une intégration sans faille des normes dans la réglementation. En effet, les normes apportent le contenu et la spécification technique. Pour leur part, les réglementations apportent l'instrument juridique pour donner force d'application aux normes. Ces deux éléments sont indissociables et donc fortement interdépendants. En dépit des évolutions encourageantes de la normalisation au Maroc, des obstacles d'ordre juridique et technique entravent l'efficacité de la normalisation en tant qu'instrument de résilience et de qualité dans les constructions. Ces obstacles incluent :

- ***L'absence de relai juridique dans la réglementation permettant de donner force d'application aux normes pour les matériaux ou procédés sensibles pour la sécurité des ouvrages.*** En l'absence d'un code de construction, et bien que certaines normes marocaines relatives aux matériaux de construction soient obligatoires, il subsiste un vide juridique permettant aux normes dédiées aux produits sensibles d'être référencées dans

¹⁴⁸ L'offre inclut ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 (NM00.5.801), ISO 50001 et ISO 27001.

¹⁴⁹ Entretien avec M. Abderrahim Taïbi, Directeur d'IMANOR, novembre 2019.

les dispositions législatives relatives à la mise en œuvre de ces matériaux sur les chantiers. Ce vide se traduit par l'absence d'obligation légale d'appliquer la norme marocaine en matière de produits et de procédés de construction. Ce problème concerne essentiellement les marchés privés, les marchés publics étant normalement assujettis à l'obligation de conformité aux normes techniques marocaines à travers les cahiers des charges techniques.

- ***L'absence d'un mécanisme indépendant de veille sur l'application des normes techniques sensibles pour les marchés publics.*** Bien qu'imposées pour les marchés publics, il demeure nécessaire de garantir le respect de l'application de ces normes par la mise en place d'un dispositif de veille pour assurer une visibilité et garantir la sécurité des personnes et des biens. Il n'existe pas pour l'instant un tel mécanisme de suivi ou de contrôle permettant d'informer des mesures correctives et des stratégies d'amélioration de la qualité.
- ***Le manque de dispositions légales exigeant la certification pour la production et l'installation de matériaux et équipements sensibles.*** L'environnement normatif marocain souffre aussi d'une absence de texte réglementaire (ou texte de loi) précisant les cas d'exigibilité d'une certification pour les entreprises de matériaux et produits du bâtiment. Il est prévu de l'exiger pour le fer à béton et le ciment dans le cadre du futur code de construction. Le projet de code de construction¹⁵⁰, dans son objectif de

responsabilisation des acteurs, définit justement les produits nécessitant une certification du fournisseur. Il est important d'étendre l'exigibilité de l'application des normes pour les matériaux sensibles du point de vue de la prévention des risques (comme par exemple, le béton prêt à l'emploi, les feuilles d'étanchéité et les isolants thermiques). Il n'existe pas non plus de régimes incitatifs pour permettre le recours à la certification.

- ***Des moyens financiers insuffisants pour la communication et la formation sur les normes.*** Il n'existe pas aujourd'hui de guides de vulgarisation permettant la sensibilisation de la plupart des acteurs clefs du bâtiment. Des guides plus techniques ciblant les experts professionnels en charge de l'application des normes du bâtiment font également défaut. A l'initiative d'IMANOR, un effort est en cours pour étudier le niveau d'intégration des normes dans le secteur productif et identifier les besoins des opérateurs en matière de normes, de certification et d'outils de formation. Les fonds attribués à IMANOR en matière de communication ne semblent pas suffisants pour permettre de renforcer sa mission opérationnelle, en particulier dans ses fonctions de sensibilisation et de formation des opérateurs.
- ***Un chevauchement entre avis technique émanant d'organismes étrangers et normes marocaines.*** En ce qui concerne les marchés publics, il subsiste une confusion résultant de l'effet de substitution entre la norme et l'avis technique sollicité auprès du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

¹⁵⁰ Le projet de code est conduit par la Direction de l'Habitat (MATNUHPV).

(CSTB)¹⁵¹, un organisme français qui a pour mission de garantir la qualité et la sécurité des bâtiments. Cet avis est sollicité, y compris dans un scénario où préexiste une norme marocaine en vigueur dans le domaine concerné. Cette pratique affaiblit le fondement même de la norme marocaine en tant que cadre de référence technique unique à l'échelle nationale, et peut contribuer à nuire à une cohérence normative indispensable pour les aspects de sécurité dans les constructions. L'avis technique du CSTB (ou émanant d'un autre organisme étranger) peut certes constituer une garantie supplémentaire de sécurité et de qualité, mais ne devrait pas en pratique se substituer à la norme marocaine. Un avis technique émanant d'un organisme étranger pourrait continuer à être légitimement sollicité à l'avenir par les opérateurs marocains afin de garantir des produits, matériaux ou procédés de fabrication dits innovants et « non-stabilisés », c'est-à-dire n'ayant pas encore fait l'objet de test et d'un développement normatif au Maroc.

- **Le cadre de référence pour les normes de calculs et le dimensionnement des ouvrages n'est pas encore défini au Maroc.** Ce point est sensible car il influe sur l'homogénéité et la sécurité des bâtiments. Le cadre de référence pour ce type de normes est pour l'instant fragmenté (il est souvent d'usage de se référer aux différentes règles de calcul étrangères, notamment européennes).

¹⁵¹ L'une des missions du CSTB est d'accompagner les acteurs de la construction en favorisant l'émergence d'innovations et leur accès au marché, tout en les sécurisant. En appui aux pouvoirs publics français, le CSTB instruit les demandes d'Avis Technique (ATec). Cette procédure est définie par le gouvernement français et s'appuie sur la CCFAT (Commission chargée de formuler les Avis Techniques) qui délivre les Avis Techniques.

IMANOR a mis en place, en concertation avec le Ministère de l'Équipement, un comité en vue d'adopter les Eurocodes car la pratique actuelle dans la construction repose sur une marge de discrétion excessive des intervenants sur le choix des règles de calcul applicables.

- **Le cadre normatif permettant d'accompagner les innovations dans les procédés de construction reste excessivement dépendant de programmes d'homologation étrangers.** La majorité des donneurs d'ordres au Maroc doivent donc recourir à des certificats ou homologations émanant d'organismes étrangers. Il est notable qu'un chapitre ait été justement consacré au traitement de cette défaillance au sein du projet de loi 29-18 pour permettre au Maroc de disposer d'une commission indépendante de certification et d'agrément des produits innovants. Le projet de loi 29-18 sur l'organisation des opérations de construction demeure toujours en instance d'approbation. Une résolution efficace et durable de ce problème est importante compte tenu des enjeux sociaux et économiques.
- **Le cadre normatif marocain n'offre pas encore de mécanisme pour la qualification des fournisseurs.** Par comparaison, en France, l'Association Française de Normalisation (AFNOR) dispose d'un tel outil pour mettre en œuvre le processus de qualification. Une norme AFNOR dédiée produit donc un cadre clair fixant les exigences générales relatives aux organismes de qualification de fournisseurs.¹⁵² Un tel mécanisme devient urgent au Maroc pour

¹⁵² Norme AFNOR NF X 50-091.

accompagner et renforcer les autres dispositifs de qualification des opérateurs du BTP.

4.2. Régime réglementaire pour la qualification et l'encadrement des opérateurs du BTP

Le secteur du bâtiment et travaux publics occupe une place importante dans le tissu économique national par sa contribution aux agrégats économiques, à la création d'emplois, à ses effets d'entraînement sur de nombreuses industries et, plus généralement, au développement économique.

Ce secteur regroupe toutes les activités de conception et de construction de bâtiments publics et privés, qu'ils soient résidentiels, industriels ou institutionnels - et d'infrastructures ou ouvrages d'utilité publique.

Le système de qualification et de classification des entreprises de BTP, des laboratoires opérant dans le secteur du BTP, ainsi que le système d'agrément des bureaux d'études et d'organismes spécialisés¹⁵³ sont des procédures mises en place par le Département de l'Équipement. Elles permettent de classer les professionnels du secteur selon leurs moyens financiers, matériels et humains afin de reconnaître leurs aptitudes à soumissionner aux marchés publics, sur la base d'un ensemble de critères et de conditions. Plusieurs ministères et administrations publiques ont établi ces systèmes par voie réglementaire. Obtenir un certificat ou un agrément est indispensable pour toute entreprise, laboratoire de BTP ou bureau d'étude désirant

accéder aux marchés publics.

Pourquoi un système de qualification et de classification efficace des entreprises du bâtiment est-il indispensable ?

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. Afin de garantir un niveau de compétence et de capacité suffisant, le régime de qualification des entreprises demeure un outil incontournable au service des pouvoirs publics afin de garantir le respect des règles de l'art et de la réglementation technique par les différents opérateurs.

De leur côté, les entreprises peuvent intégrer durablement le régime de qualification dans une stratégie de qualité et de compétitivité, en pérennisant ainsi leur accès à de nouveaux marchés. Un régime de qualification professionnelle efficace et performant peut donc contribuer à placer le secteur de la construction au Maroc sur une trajectoire de résilience et de compétitivité économique accrue. Il contribue aussi à instaurer des règles du jeu équitables entre les entreprises marocaines et leurs concurrents étrangers, ces derniers opérant dans un cadre référentiel normatif souvent différent.

Un régime performant de qualification des entreprises et des différents corps de métiers est aujourd'hui rendu indispensable en raison de la plus grande technicité des filières et des enjeux grandissants liés à la sécurité des biens et des personnes, à l'efficacité énergétique et à la protection de l'environnement.

¹⁵³ Y compris des organismes et des personnes chargées du contrôle et de la vérification des ascenseurs et monte-charges.

Sur un plan pratique, un régime de qualification remplit son objet principal lorsqu'il permet d'attester la capacité, la compétence et le professionnalisme d'une entreprise, ou d'un professionnel, et de présumer sa capacité à réaliser une prestation dans une activité donnée.

Un régime de qualification efficace doit s'appuyer sur les caractéristiques suivantes :

- Une qualification octroyée sur la base de critères prédéfinis, contrôlés et régulièrement actualisés. Les critères administratifs, financiers, techniques et humains sont également clairement définis et les procédures de qualification et de classification sont transparentes et facilement accessibles ;
- La garantie d'un organisme qualifiant entièrement transparent et indépendant dans son fonctionnement ;
- Une qualification qui ne repose pas exclusivement sur un examen unique de conformité au moment de la remise de dossier, mais également sur des contrôles a posteriori afin de garantir sa continuité dans le temps ;
- L'application de sanctions pour fraudes de la part des opérateurs ;
- Un dispositif qui ne bénéficie pas uniquement aux marchés publics mais qui puisse s'appliquer également aux marchés privés dans l'objectif d'une amélioration de la qualité et de la durabilité de l'ensemble des constructions.

Au Maroc, les opérateurs ainsi que l'organisme principal de tutelle, le Département de

l'Équipement¹⁵⁴ ont observé des carences dans le régime actuel de qualification et de classification. Celui-ci ne répond pas à tous les critères précités et ne parvient pas à remplir pleinement les objectifs pour lesquels il a été établi. Un encadrement performant des entreprises et des professionnels constitue donc un enjeu fondamental pour la sécurité des ouvrages et des personnes ainsi que pour l'environnement bâti en général.

Comment fonctionne le régime de qualification et de classification actuel au Maroc ?

Le système de qualification et de classification des entreprises de BTP a été instauré en 1994¹⁵⁵ en tant qu'outil de présélection des entreprises participant aux appels d'offres des marchés de travaux. Ces qualifications sont octroyées par des commissions spéciales. Elles permettent aux maîtres d'ouvrages publics de disposer d'un outil de présélection et de tri préalable, ainsi que d'avoir une assurance sur les capacités et les compétences des entreprises participant à un appel d'offres pour un marché de travaux.

Le régime actuel comprend 25 secteurs et 147 qualifications recouvrant l'ensemble des secteurs d'activités du BTP. En application de l'article 17 du décret de 1994, ce régime a été étendu à d'autres ministères. Sur la base de ce même texte, de nouvelles commissions de qualification et de classification des entreprises BTP se sont constituées depuis 25 ans, notamment sous la tutelle de l'Équipement (pour les projets d'infrastructure, travaux génie

¹⁵⁴ A travers la Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession (DATRP)

¹⁵⁵ Décret n° 2-94-223.

civil et corps d'État techniques), du département de l'Habitat (pour les bâtiments et corps d'état secondaires), du Ministère de l'Agriculture ainsi que pour l'Office Chérifien des Phosphates et l'Office National des Chemins de Fer. La multiplication des régimes de qualification depuis 1994 a conduit à des ramifications complexes des systèmes d'ensemble, chaque régime appliquant souvent des règles différentes pour des types de prestations parfois identiques ou similaires.¹⁵⁶

Par ailleurs, il existe d'autres systèmes de qualification et d'agrément consacrés aux autres opérateurs dans le secteur BTP qui sont exigibles pour la passation des marchés publics. Ces régimes concernent :

- **Les laboratoires du bâtiment et des travaux publics** pour lesquels existe un système de qualification et de classification institué en 2001.¹⁵⁷
- **Les bureaux d'études** : Le système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre a été institué en 1999.¹⁵⁸ Un régime réglementaire préexiste aussi pour les organismes et personnes contrôlant et vérifiant les ascenseurs et les monte-charges accompagnés.¹⁵⁹

Un vide juridique subsiste pour définir le rôle et responsabilités des intervenants dans le secteur BTP

71 ans après la publication du dahir réglementant le titre d'ingénieur¹⁶⁰, ce métier n'est toujours pas réglementé au Maroc. Bien que la responsabilité de l'ingénieur soit évoquée à l'article 769 du Code des Obligations et des Contrats, son rôle, le champ d'intervention de ses missions dans le BTP ainsi que les modalités d'agrément et d'encadrement de la profession, hors marchés publics, ne sont pas formellement définis dans les textes.

Ce vide juridique pour les ingénieurs n'est pas non plus compensé par l'existence d'une structure d'encadrement professionnelle agréée par l'État. Contrairement à certains pays, et à l'exception des géomètres-topographes, cette lacune n'est pas non plus compensée par l'existence d'un Ordre des ingénieurs reconnu légalement par l'État¹⁶¹ bien qu'une proposition de loi soit en cours d'élaboration à ce sujet.¹⁶²

Il résulte de cette carence réglementaire que l'exercice de cette profession, hors marchés publics, n'est pas conditionné par l'obtention de l'agrément délivré par le ministère de l'Équipement aux bureaux d'études techniques et aux entreprises de BTP. Selon un responsable de l'Union Nationale des

¹⁵⁶ Source : entretien avec le FNBTP, février 2020.

¹⁵⁷ Décret n° 2-01-437 du 19 septembre 2001.

¹⁵⁸ Décret n° 2-98-984 du 22 mars 1999.

¹⁵⁹ Dahir du 6 novembre 1943 portant réglementation du fonctionnement des ascenseurs et monte-charges accompagnés.

¹⁶⁰ Dahir du 11 juin 1949 réglementant le titre d'ingénieur au Maroc. Publié au bulletin officiel du 29 juillet.

¹⁶¹ C'est notamment le cas dans beaucoup de pays d'Europe de l'Ouest comme l'Allemagne Ingenieurkammergesetz ou l'Espagne (Asociación / Colegio Nacional de Ingenieros del ICAI), ou encore en Asie comme à Singapour (Professional Engineers Board) ou au Moyen orient comme dans les Emirats Arabes Unis (Society of Engineers – UAE).

¹⁶² Notamment à l'initiative de l'Union nationale des ingénieurs marocains (UNIM) et Fédération marocaine du conseil et de l'ingénierie (FMCI)

Ingénieurs Marocains : « n'importe qui peut ouvrir un bureau d'études dans le domaine de l'ingénierie sans détenir un diplôme d'ingénieur et sans même une autorisation [administrative] ». ¹⁶³

Le département de l'Habitat a tenté de remédier à cette situation en définissant formellement le rôle de « l'ingénieur spécialisé » dans le cadre du projet de texte portant sur « l'organisation des opérations de construction ». ¹⁶⁴ Bien que ce projet de loi n'ait pas encore abouti, ce texte définit les trois catégories suivantes :

L'ingénieur spécialisé chargé des études techniques de la construction ;

- L'ingénieur spécialisé chargé du contrôle technique dans le domaine de la construction ;
- L'ingénieur spécialisé exerçant dans les laboratoires spécialisés dans le domaine de la construction ;
- L'ingénieur « suivi des travaux ».

Le projet de loi apporte des précisions claires et indispensables sur les missions respectives de ces intervenants mais l'adoption de ce texte a subi un retard très conséquent, notamment en raison de l'absence de consensus sur la définition du rôle des intervenants. ¹⁶⁵

Certains métiers dans le domaine des BTP ne disposent d'aucune assise réglementaire définissant leurs conditions d'existence et d'exercice. C'est le cas

notamment de la filière Ordonnancement, Pilotage et Coordination (OPC), de l'Architecture d'intérieur, des métreurs vérificateurs et des coordinateurs sécurité et protection de la santé. Cette lacune constitue un réel défi pour l'organisation du secteur et une source importante de risque liée à la confusion sur les obligations et les responsabilités de ces intervenants.

Pourquoi une refonte du régime de qualification et de classification s'impose-t-elle aujourd'hui ?

Les principaux objectifs assignés au système de qualification et de classification des entreprises, instauré par le décret de 1994 ¹⁶⁶, étaient de soutenir : (i) la création d'un cadre organisé de développement de l'entreprise, (ii) une meilleure organisation de l'entreprise par le jeu de la concurrence et le recours à des compétences bien déterminées, (iii) la mise à disposition de moyens nécessaires pour l'exécution des travaux. Cependant, 25 ans après son introduction, le régime de qualification actuel ne constitue plus une garantie pour un fonctionnement performant du processus de la commande publique. La Cour des Comptes observe huit sources de dysfonctionnements principaux dans son rapport publié en 2017 (voir encadré n°5).

¹⁶³ Propos rapporté dans la Vie Économique, 4 octobre 2019.

¹⁶⁴ Il s'agit du la Projet de Loi 29.18 portant organisation des opérations de la construction telle que dans la version du document remise par le Département de l'Habitat and novembre 2019.

¹⁶⁵ Entretien avec la Direction de l'Habitat, Octobre 2019.

¹⁶⁶ Décret n° 2-94-223 précité.

Encadré 5 : Principales observations de la Cour des Comptes sur le régime de qualification et de classification au Maroc

- Une discordance entre la réglementation régissant le système de classification et celle régissant les marchés publics. Cette discordance a trait, au caractère non obligatoire du système, du foisonnement des règles et dispositifs [ainsi qu'à] la variation des seuils d'exigibilité du certificat d'un département ministériel à un autre.
- Un système non-généralisé. Le décret n° 2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics portant sur les conditions requises des concurrents, permet, dans son article 24, aux maîtres d'ouvrages de ne pas exiger expressément la présentation d'un certificat de qualification et de classification.
- Des insuffisances dans le fonctionnement de la commission de Qualification et Classification. Les commissions accusent souvent un retard considérable dans le traitement des demandes. Le processus de déconcentration a subi des retards. Les moyens humains du METL mis à la disposition du secrétariat permanent, sont insuffisants.
- Un manque de transparence dans l'application des conditions d'éligibilité. Il est constaté une complexité des critères de qualification et de classification et un manque de transparence dans les modalités de calcul de certains paramètres et ratios.
- Une dématérialisation inachevée. La dématérialisation du processus d'obtention de la qualification reste modeste et en phase embryonnaire par rapport aux attentes.
- Une procédure de sanction peu efficace.
- Des coûts non maîtrisés face à une gratuité injustifiée. Le coût de gestion du système est indéterminé. En effet, les charges engendrées ne sont pas individualisées et aucune comptabilité ne retrace les coûts réels du système.
- Une faible corrélation entre les dispositifs de qualification et de classification et la performance de la commande publique. Au stade des candidatures, le maître d'ouvrage est tenu de contrôler les garanties professionnelles, techniques et financières des candidats à l'attribution d'un marché public. Un tel mécanisme n'est pas en place.

L'économie marocaine s'est résolument engagée dans une démarche de modernisation économique depuis de nombreuses années, or le système de qualification des entreprises du BTP s'avère anachronique compte tenu de son caractère descendant, centralisé et largement coordonné par le secteur public. Ce régime est en opposition marquée avec les meilleures pratiques qui reposent sur le partenariat public-privé, notamment au sein de l'Union Européenne (UE).

Si les auteurs de l'étude souscrivent pleinement aux conclusions de la Cour des Comptes, l'étude invite les autorités, à poursuivre la réflexion et à dépasser le simple objectif d'amélioration du système actuel. En conformité avec les pratiques observées dans l'UE, elle encourage les acteurs de la réforme en cours d'élaboration à engager une refonte du régime vers un mécanisme de certification assurant une forte implication d'opérateurs (certificateurs) privés accrédités.

Par comparaison, les pays membres de l'UE, ont mis en place, à l'aide de nouvelles réglementations, des instruments permettant d'exploiter les compétences du secteur privé dans une démarche de certification plus large et plus systématique des opérateurs du BTP.

Les bureaux de contrôle au Maroc, acteurs déterminants en matière de respect des normes de sécurité, ne sont pas encadrés par la réglementation

Les bureaux de contrôle au Maroc ont connu un essor remarquable depuis 40 ans, autant du point de vue du nombre d'intervenants (19 bureaux sont agréés aujourd'hui par la Société Centrale de

Réassurance¹⁶⁷ ou « SCR »), que du haut niveau de professionnalisation. Ces organisations ont très bien réussi à attirer du personnel marocain parmi les plus compétents et les mieux formés au sein des grandes écoles étrangères et marocaines. La raison d'être des bureaux de contrôle est au cœur même de l'objectif de prévention des risques techniques liés à la réalisation des ouvrages. Leur mission est d'assister les maîtres d'ouvrage publics et privés pendant toutes les étapes de vie d'un bien immobilier en formulant un avis sur les aspects de solidité, de stabilité des ouvrages et de la sécurité des personnes.

A l'instar du fonctionnement de leurs homologues français, les bureaux de contrôle marocains sont des entreprises de droit privé. Elles vérifient le respect des normes de construction pendant l'élaboration du projet, pendant sa réalisation et lors de son exploitation. Leur rôle consiste à attester de la conformité d'un équipement, d'un système ou d'une organisation en fonction des spécifications contractuelles ou des normes et des règlements officiels. En raison de carences en capacités techniques au sein des institutions publiques locales et des faiblesses observées dans l'encadrement de certains bureaux d'études et entreprises du BTP, les bureaux de contrôle marocains constituent une ressource incontournable dans une stratégie de prévention du risque dans la construction et l'environnement bâti.

Au Maroc, le coût d'intervention d'un BCT ne dépasse pas 0.5% du coût du gros œuvre. Le coût du gros œuvre représente en moyenne 45 à 55%

167 Entretien avec la SCR, janvier 2020.

du coût total des travaux. Le coût d'intervention d'un BCT n'est donc pas prohibitif par rapport à son indiscutable valeur ajoutée en matière de sécurité des ouvrages.

Devant ce constat, il est paradoxal de constater que la filière des bureaux de contrôle n'est pas pour autant suffisamment encadrée sur un plan réglementaire. Cette filière reste dépourvue de fondement juridique, ce qui la fragilise. Ce manque d'encadrement se traduit notamment par l'absence :

- D'un mécanisme d'agrément et de qualification robuste et professionnalisé pour les bureaux de contrôle s'appuyant de préférence sur une norme et une certification proprement marocaine ;
- De textes prescrivant l'exigibilité de recours à un bureau de contrôle ;
- De règles de prévention de conflit prescrivant l'interdiction de mener des missions d'études incompatibles avec une mission de contrôle.

A ce jour, les agréments des bureaux de contrôle au Maroc se limitent à ceux qui sont octroyés par les sociétés de réassurance, le METLE n'ayant pas encore établi d'agrément formel pour ces opérateurs, à l'exception de l'agrément pour le contrôle et la vérification des ascenseurs et monte-charges et des matériels sous pression et de gaz, et appareils électriques.¹⁶⁸ L'agrément des organismes de réassurance, instauré en 2002, reste volontaire dans la mesure où il détermine l'éligibilité

à l'assurance Responsabilité Civile Dommage (RCD). Si le client final n'exige pas le bureau d'étude à souscrire à une RCD, celui-ci peut pour l'instant échapper à toute forme d'agrément. La SCR, ainsi que d'autres opérateurs¹⁶⁹, octroient un agrément pour une période d'un an renouvelable sur la base de critères tels que le chiffre d'affaires, le montant du capital social ou encore l'utilisation de logiciels spécialisés.¹⁷⁰ La profession reste donc insuffisamment encadrée pour exiger un niveau de qualification technique suffisant et prévenir les risques d'utilisation abusive du terme « bureau de contrôle » par des opérateurs insuffisamment qualifiés et structurés.¹⁷¹ A l'inverse, dans le système français les BCT sont non seulement soumis à un agrément ministériel,¹⁷² mais ils doivent être souvent accrédités par le COFRAC qui conduit des audits annuels très complets (voir encadré n° 6).

169 Saham-Re, Mamda-Re, Africa-Re.

170 Les BCT au Maroc sont tenus de demander une attestation de l'agrément à la Commission Technique Permanente. Ceux-ci doivent normalement se conformer à la norme française NF P03-100 qui régit le fonctionnement du contrôle technique, en l'absence d'une norme nationale marocaine.

171 « À Casablanca, il y a 355 bureaux d'études recensés, alors que le nombre de bureaux agréés au niveau national ne dépasse pas 192 bureaux. Il y a également 18 bureaux de contrôle agréés officiellement au niveau national, alors que nous trouvons plus de 50 bureaux sur le marché » (propos rapportés par M. Nqairi Redouane, Président de l'ANBCT dans LesEco, 11 juillet 2016.

172 Ministère de l'Écologie (France), Arrêté du 26 novembre 2009 fixant les modalités pratiques d'accès à l'exercice de l'activité de contrôleur technique.

168 Dahir du 6 novembre 1943 portant réglementation du fonctionnement des ascenseurs et monte-charges accompagnés.

Encadré 6 : En quoi consiste l'accréditation COFRAC pour les bureaux de contrôle en France ?

Le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) a pour mission de vérifier les compétences des bureaux de contrôle sur les aspects suivants :

- Les compétences, le suivi, les formations techniques des inspecteurs techniques ;
- L'efficacité et la fiabilité des méthodes et des procédures d'inspection ;
- Les rapports d'inspection qui doivent respecter la réglementation et être cohérents ;
- L'organisation globale du bureau de contrôle en termes de management et de structure ;
- Le respect de l'impartialité, de l'indépendance et de la confidentialité ;
- Le bon traitement des réclamations ou remarques des clients ;
- L'assurance de la responsabilité civile du bureau de contrôle qui doit couvrir correctement ses missions.

Quelles sont les modes de surveillance et les évaluations auxquels les bureaux de contrôle accrédités sont assujettis ?

Une équipe d'évaluation sélectionnée par le COFRAC surveille tous les 12 à 15 mois, le bureau de contrôle accrédité, sur une période allant d'une journée à plusieurs jours, selon la taille de l'organisme. Cette équipe est composée essentiellement d'un évaluateur qualitatif et d'évaluateurs techniques. Ils vérifient la conformité des bureaux de contrôle accrédités. Au terme de ce processus, une attestation d'accréditation est délivrée.

Suite à ces évaluations, le COFRAC décide de :

- Maintenir l'accréditation ;
- Maintenir l'accréditation sous condition que les bureaux de contrôle lèvent les écarts soulignés par l'équipe d'évaluation ;
- Suspender l'accréditation des bureaux de contrôle.

Il est à noter que les bureaux de contrôle peuvent se faire accréditer de façon volontaire, si l'accréditation n'est pas obligatoire, ce qui apporte plus de garantie sur la prestation de services.

Source : Bureau de Contrôle Technique, Isabelle & Pascal Nury

Absence de texte prescrivant l'exigibilité de recours aux services des bureaux de contrôle. Compte tenu du vide juridique sur le statut et les responsabilités des BCT, les textes réglementaires actuels ne prescrivent pas l'exigibilité du recours aux services des BCT en dehors des marchés publics.¹⁷³ L'exigibilité des contrôles effectués par les BCT est indispensable pour valoriser et exploiter une ressource technique disponible de haut niveau au Maroc. Dans la pratique actuelle, le recours à un BCT est trop étroitement limité aux marchés publics et aux marchés privés structurés.¹⁷⁴ En France, la loi contraint de faire appel à un bureau de contrôle si la hauteur de l'immeuble dépasse 28 mètres par rapport au niveau du sol le plus haut, si le bâtiment abrite un établissement recevant du public et si l'ouvrage est situé dans une zone sismique. L'application de critères similaires au Maroc permettrait de renforcer considérablement le respect de bonnes pratiques et d'accroître la sécurité des biens et des personnes.

Risques de conflit et de chevauchement de missions portant atteinte à l'indépendance du mandat nécessaire aux missions de contrôle. En l'absence de règles d'encadrement appropriées, les organismes publics et les professionnels eux-mêmes sont témoins de chevauchements fréquents entre les missions d'étude et d'assistance technique d'une part, et les missions de contrôle d'autre part. Les missions de contrôle exigent une indépendance complète par rapport aux considérations financières et commerciales des donneurs d'ordre

pour assurer l'intégrité des avis techniques et une prise en considération exclusive du respect des réglementations techniques. Sans délimitation réglementée des rôles respectifs des différents intervenants, la pratique conduit aujourd'hui à des missions de contrôles cumulées avec des missions « d'optimisations » (dont l'objectif est de réduire les coûts des ouvrages). Ces missions sont par nature incompatibles avec l'objet même des BCT.

A ces défis, s'ajoute le point déjà évoqué du flou juridique actuel entourant la définition des métiers d'ingénieurs et des obligations précises auxquelles ils sont assujettis. Le projet de loi 29.18 portant organisation des opérations de la construction entendait justement mettre un terme à cette ambiguïté en définissant le rôle d'un « ingénieur spécialisé chargé du contrôle technique dans le domaine de la construction ». Le sort réservé à ce projet de loi semble néanmoins incertain compte tenu du temps considérable déjà consacré à son élaboration et à son approbation.

Enfin, le retard de la généralisation de l'assurance Tout Risques Chantier (TRC) et de l'assurance Responsabilité Civile Décennale (RCD) freine l'essor des contrôles techniques. La généralisation de la TRC et de la RCD permettrait de renforcer durablement l'emprise positive des BCT dans l'acte de bâtir et la surveillance de l'environnement bâti au profit de la sécurité des personnes et des biens.

¹⁷³ Comme il est noté plus haut, à l'exception des vérifications sur les ascenseurs et monte-charges.

¹⁷⁴ Dans ce cas, souvent à l'initiative de l'équipe de maîtrise d'œuvre.

La non-généralisation des assurances au sein du BTP nuit à l'efficacité et à l'impact des BCT

La loi n°59-13 modifiant et complétant la loi n° 17-99 portant code des assurances, promulguée en 2016, a institué l'obligation pour les entreprises de souscrire à une assurance Tous Risques Chantier (TRC) et Responsabilité Civile Décennale (RCD). En l'absence de décrets d'application, cette loi n'est pas encore rentrée en application. La loi dispose que toute personne physique ou morale, dont la responsabilité civile décennale peut être engagée¹⁷⁵ (c'est à dire l'architecte, l'ingénieur et l'entrepreneur), doit souscrire à ces assurances. Elles sont obligatoires pour les immeubles d'habitation d'une hauteur R+3 (rez-de-chaussée + 3 étages supplémentaires) ou ayant une superficie couverte supérieure à 800 m². La loi s'applique également aux locaux à usage industriel ou commercial d'une superficie couverte supérieure à 400 m² ¹⁷⁶. Son champ d'intervention est donc vaste.

Cette loi pourrait considérablement renforcer la sécurité des bâtiments en offrant un levier supplémentaire pour rendre obligatoire l'usage d'un bureau de contrôle spécialisé sur les marchés privés. L'exigibilité des BCT dans le processus assurantiel contribuerait donc à une meilleure garantie de respect de la réglementation technique pourtant sur les éléments de sécurité de l'ouvrage.

Néanmoins, la loi n'a pas fait l'unanimité dans sa phase préparatoire, notamment sur la question des responsabilités des différents acteurs du secteur

¹⁷⁵ En vertu de l'article 769 du Dahir du 9 ramadan 1331 formant code des obligations et des contrats.

¹⁷⁶ Article 157-18 de la Loi n°59-13 modifiant et complétant la loi n°17-99 portant code des assurances.

privé. L'absence d'adhésion des opérateurs n'a pas permis la promulgation des décrets d'application. A l'heure actuelle, la loi n'est donc pas appliquée.

Il est un fait que le texte a suscité une résistance de la part du secteur de la construction préoccupé par la définition de la responsabilité des acteurs, les coûts du BCT et le coût de la souscription de la RCD et de la TRC. Cependant, il faut souligner que le coût moyen de souscription d'une TRC ne dépasse pas 0.6 pour 1000. Pour sa part, une police de RCD ne représente pas plus de 0.6% de la valeur du marché. De l'avis des réassureurs, ces coûts sont considérés comme négligeables pour les projets structurés, et pourraient être économiquement absorbés et reportés sur le prix sans incidence commerciale notable. ¹⁷⁷

Le retard de mise en application de la loi 59-13 s'explique aussi par une résistance aux principes de traçabilité et de responsabilisation des acteurs. Si la loi oblige les intervenants à souscrire une assurance, elle oblige à documenter les activités pendant tout le processus de conception et de construction au moyen d'un cahier de chantier, ce qui s'oppose aux pratiques et aux cultures informelles d'une grande partie du secteur. Une mise en application progressive de la loi, accompagnée d'une sensibilisation des acteurs et d'un effort de communication sur les avantages du régime assurantiel pourrait contribuer à généraliser l'assurance au-delà des marchés publics. Cette évolution contribuerait donc à une responsabilisation très souhaitable des acteurs et aurait un impact positif sur la diminution des risques dans le secteur de la construction.

¹⁷⁷ Analyse rapportée par la Société Centrale de Réassurance (SCR), entretien de Janvier 2020.

Encadré 7 : Le cas de la loi Spinetta en France

La loi n°78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction est née d'un constat faisant état de sous-assurance au niveau des constructeurs et d'une nécessité de mieux protéger les maîtres d'ouvrage ainsi que les futurs propriétaires d'ouvrage. La volonté du législateur français a été d'élargir le champ de la responsabilité décennale et de garantir une indemnisation rapide, complète et efficace. Pour cela, la loi Spinetta a mis en œuvre trois grands principes :

- La double obligation d'assurance. Une assurance dommages-ouvrage pour celui qui fait construire (maître d'ouvrage ou mandaté). Cette assurance est attachée à l'ouvrage et se transmet aux propriétaires successifs durant la période de garantie décennale. Cette assurance dommage-ouvrage est accompagnée d'une assurance de responsabilité décennale (assurance de responsabilité) pour le ou les constructeur(s) : concepteur, contrôleur et réalisateur.
- L'indemnisation automatique et efficace du maître d'ouvrage. Cette indemnisation des dommages de nature décennale doit survenir avant même que les responsabilités des constructeurs soient définies et que les recours entre assureurs aient été effectués.
- La présomption de responsabilité du constructeur. La loi Spinetta a imposé la présomption de responsabilité du constructeur, hors cause étrangère, pour les dommages portant atteinte à la solidité de l'ouvrage ou le rendant impropre à sa destination. Cette responsabilité s'étendant aux éléments d'équipements indissociables de l'ouvrage.

Source : Les auteurs.

Orienter la réforme vers un modèle de partenariat public-privé fondé sur la certification des opérateurs

Il est encourageant de constater que les pouvoirs publics semblent déterminés à engager une nouvelle réflexion sur le thème de la qualification des opérateurs, comme en témoigne des développements récents :

- En 2004, le gouvernement a signé un contrat-programme avec la CGEM et la fédération nationale du BTP pour contribuer à l'amélioration et la modernisation du système de qualification des entreprises.
- Dans son rapport de l'exercice 2015, la Cour des Comptes a rendu des conclusions exhaustives sur des dysfonctionnements du régime actuel de qualification et de classification¹⁷⁸ soulignant la nécessité d'y remédier et de modifier considérablement le décret n° 2-94-223.
- Le Secrétariat Général du Gouvernement a invité en décembre 2018¹⁷⁹ le Ministère de l'Équipement à constituer une commission interministérielle en vue d'élaborer des termes de référence pour (i) lancer un audit de performance du système actuel de qualification et de classification des entreprises BTP et (ii) préparer une révision du système en vigueur sur la base des conclusions de l'audit et d'une étude de benchmarking des pratiques au sein d'autres pays.
- Dans cette perspective, le METLE, en partenariat

avec la FNBTP et la FMCI, a préparé un nouveau « contrat programme » entre le Gouvernement et les professionnels du BTP pour la période 2018-2022. Dans ce cadre, il est prévu de conduire une étude sous l'autorité du Chef du Gouvernement, en vue d'évaluer les systèmes actuellement en vigueur au sein d'autres pays, et de proposer une réforme privilégiant l'unification et la généralisation du système à l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics. Cette réforme vise également à déconcentrer au niveau des régions la gestion du système de qualification et de classification. Il est prévu de préparer également un projet de texte visant à l'unification et la généralisation des systèmes de qualification et classification des entreprises de BTP relevant des divers départements ministériels et du secteur privé.¹⁸⁰

- Le METLE a initié une étude pour la mise en place d'une nouvelle plate-forme d'informations relatives aux systèmes de qualification et de classification des entreprises et des laboratoires de BTP. Cette initiative doit contribuer à donner une meilleure visibilité aux opérateurs sur le traitement des dossiers, et de permettre aux entreprises, laboratoires et bureaux d'études de suivre de façon plus transparente le traitement de leurs dossiers jusqu'à la délivrance des certificats.¹⁸¹

À l'image des pratiques en vigueur au sein de l'UE, les pouvoirs publics pourraient examiner l'opportunité d'une refonte du régime actuel. Ce nouveau régime

¹⁷⁸ Système de qualification et de classification des entreprises de bâtiment et travaux publics, rapport de l'exercice 2015, Cour des Comptes (publié en avril 2017).

¹⁷⁹ Avis 49/2018 daté du 10 décembre 2018.

¹⁸⁰ Entretien avec Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession (DATRP), janvier 2019.

¹⁸¹ Entretien avec Direction des Affaires Techniques et des Relations

pourrait être fondé sur un principe moderne de certifications délivrées par des organismes de qualification accrédités.

Cette orientation permettrait de tirer avantages des compétences techniques disponibles au sein du secteur privé. Le Maroc a démontré la grande qualité de ses formations et le niveau élevé des compétences des ingénieurs marocains. La qualité de son tissu éducatif constitue également un réservoir de compétences qui pourraient être exploitées au sein de nouvelles filières techniques de certification. L'avantage d'un régime de certification offrirait aussi un mécanisme incitatif auprès des opérateurs actifs sur les marchés privés en vue d'adopter des meilleures pratiques.

Malgré une plus grande conscience de ces enjeux, la mise à niveau et l'actualisation des textes régissant les marchés publics et les procédures relatives à l'agrément et la qualification des entreprises ont pris beaucoup de retard ce qui alimente un facteur de risque dans la construction. Il est donc urgent de repenser le système dans son ensemble afin d'accroître l'efficacité de l'encadrement des opérateurs. Il est non moins indispensable de combler le vide juridique associé au fonctionnement de certaines professions dont le rôle est déterminant pour l'application des règlements techniques, les contrôles et la prévention des risques.

4.3. Des carences dans la réglementation sur les constructions

Le Maroc a connu une imposante production réglementaire depuis 30 ans. Dans ce sens, de nombreuses avancées ont déjà été présentées dans le chapitre introductif, notamment à travers la mise en vigueur de nouveaux règlements de construction portant sur l'amélioration des procédures de contrôles, sur la performance énergétique, la prévention des risques d'incendie et l'accessibilité.

En termes de production réglementaire, l'avancée la plus encourageante est l'adoption du Règlement de Construction Parasismique (RPS 2000) approuvé par décret en 2002. Ce règlement complet définit la méthode de l'évaluation de l'action sismique à prendre en compte dans le calcul des structures. Il décrit exhaustivement les critères de conception et les dispositions techniques à adopter pour permettre aux bâtiments de résister aux secousses sismiques. Ce règlement est appelé à être révisé périodiquement pour tenir compte des progrès scientifiques dans le domaine du génie parasismique. La dernière révision du règlement a été adoptée en 2011. Un des progrès tangibles apporté par la mise à jour du RPS 2000 est l'intégration des mesures prescriptives de la réglementation parasismique au sein d'un nouveau logiciel d'analyse de conception et de dimensionnement des structures. A l'initiative du Département de l'Habitat, ce règlement a été complété par le Règlement Parasismique de la Construction en Terre qui est entré en vigueur en 2014.

L'analyse technique du RPS ne rentrant pas dans le champ de cette étude, les auteurs préconisent cependant de programmer la mise à jour technique décennale du RPS 2000 et de mobiliser, à cette occasion, un comité spécial composé de pairs scientifiques indépendants chargés de conduire une revue technique du règlement.

Malgré les progrès précités en matière de production de textes réglementaire, le dispositif réglementaire marocain doit encore faire face à plusieurs défis, notamment :

- L'absence de dispositions réglementaires dans certains domaines résiduels importants du point de vue de la gestion des risques ;
- Le caractère soit obsolète, soit insuffisant du dispositif réglementaire existant, ce point étant illustré, par exemple, par l'état de la réglementation sur les risques d'incendie ;
- L'absence d'un regroupement complet et cohérent de tous les textes liés à la construction et aux contrôles au cours du cycle de vie d'un bâtiment.

4.3.1. Absence de dispositions réglementaires pertinentes pour la prévention des risques

La loi 12-90 relative à l'urbanisme prévoit un ensemble de développement de dispositions réglementaires thématiques formalisées au sein de nouveaux Règlement Généraux de Construction (« RGC »). Les domaines à réglementer sont cités dans le texte de loi sans pour autant avoir l'ambition d'être exhaustif.¹⁸²

Des domaines sensibles du point de vue de la sécurité et de la salubrité des ouvrages n'ont pas encore fait l'objet de réglementation. Cette situation de vide juridique a pour conséquence de perpétuer des pratiques informelles, d'augmenter l'imprévisibilité pour les opérateurs et d'augmenter excessivement le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques locales.

Comme la liste des domaines à réglementer n'est pas exhaustive dans la loi 12-90, on note l'absence de dispositions réglementaires dans d'autres domaines tels que les modalités de raccord aux réseaux de télécommunication.

Dans ce contexte l'insuffisance des dispositions réglementaires spécifiques en matière de gestion des déchets inertes du bâtiment, de retrait et de traitement des produits dangereux, constitue un facteur de risque notable et mérite une attention particulière. En effet, cette carence impacte l'ensemble du cycle de vie d'un ouvrage, en particulier dans ses phases de réhabilitation et de démolition.

¹⁸² Loi 12/90 du 17 juin 1992 relative à l'urbanisme, chapitre 4, art. 59.

Gestion des déchets du bâtiment

Le secteur du bâtiment au Maroc produit 14 millions de tonnes de déchets de chantiers par an.¹⁸³ Plus de 90% de ces déchets proviennent de chantiers de démolition et de réhabilitation.¹⁸⁴ Moins de 10% proviennent de la construction neuve.

- **Les déchets inertes** représentent entre 70 et 90% des déchets de chantier. Les déchets inertes sont des déchets qui, après stockage, conservent leurs caractéristiques physico-chimiques intactes. Il s'agit de pierres, matériaux de terrassement et de démolition, briques, verre, etc. Ces déchets peuvent être triés, puis recyclés, ils peuvent être réutilisés en remblai. Dans la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination, les déchets inertes sont définis ainsi :

« Tout déchet qui ne produit pas de réaction physique ou chimique tels les déchets provenant de l'exploitation des carrières, des mines, des travaux de démolition, de construction ou de rénovation et qui ne sont pas constitués ou contaminés par des substances dangereuses ou par d'autres éléments générateurs de nuisances ».

- **Les déchets dangereux** (bois traités, amiante, métaux lourds, peintures, solvants, produits bitumineux, goudrons, etc...) devraient être traités, c'est-à-dire triés, transportés et valorisés ou éliminés dans le cadre de filières spécialisées et suffisamment encadrées par la réglementation.

¹⁸³ Stratégie Nationale de de Réduction et de Valorisation des Déchets (SNRVD), Mars 2019.

¹⁸⁴ FNBTP, rapporté dans la Vie Économique, Mars 2012. Initialement rapporté dans « Ces Chantiers qui Polluent de Soufiane Chakkouche » publié par Tel Quel en juin 2013.

L'organisation de cette filière est indispensable pour la prévention des risques liés à la détérioration des écosystèmes, de l'hygiène et de la santé publique au Maroc. Elle est non moins indispensable dans le cadre d'une politique de développement durable et d'établissement d'une économie circulaire.

Le Maroc a amorcé le développement d'un cadre de développement de filières fondées sur des bonnes pratiques faisant suite à l'adoption de la loi cadre portant Charte Nationale de L'environnement et du Développement Durable et de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD). La SNDD considère la gestion des déchets comme un domaine prioritaire. Dans ce cadre, le Secrétariat d'État chargé du Développement Durable a initié le processus de la Stratégie Nationale de Réduction et de Valorisation des Déchets en mars 2019.

Les déchets de construction et de démolition sont en général exclus des accords des services de gestion des déchets ménagers entre la municipalité et son fournisseur de services délégués pour les déchets solides. Au terme de la loi 28-00¹⁸⁵, ces types de déchets sont classifiés « Classe 2 » (inerte) ou « Classe 3 » (dangereux). Une étude réalisée par la coopération allemande indique un état de pénurie nationale en termes d'infrastructures permettant l'élimination des déchets de Classe 2 et de Classe 3.¹⁸⁶

Cependant, les principaux déchets inertes du BTP au

¹⁸⁵ Loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination.

¹⁸⁶ Rapport sur la gestion des déchets solides au Maroc, Sweepnet,

Maroc ne sont souvent pas triés.¹⁸⁷ En l'absence de réglementation spécifique pour le secteur et d'une filière spécialisée, ces déchets non triés terminent le plus souvent dans des décharges sauvages, dans les lits des rivières, ou au bord des routes rurales.

Aujourd'hui, seuls certains grands opérateurs de BTP marocains réutilisent ces déchets, notamment dans les constructions des chaussées. Compte tenu de l'importance des moyens dont ils disposent, l'exploitation de gros volumes de déchets peut être rentabilisée. En dehors de ces quelques opérateurs, les pratiques restent insuffisamment organisées.

L'impact des pratiques actuelles d'élimination des déchets sont néfastes pour l'environnement et les écosystèmes. Ces pratiques reposent largement sur l'enfouissement ou l'incinération à l'air libre de matériaux émettant des gaz toxiques nocifs. Les amas sauvages déshydratent les sols, déséquilibrent l'écosystème et portent préjudice à l'hygiène publique. L'élimination des déchets du bâtiment est largement organisée par une filière informelle qui perpétue des pratiques de stockage sur des terrains inconstructibles, souvent situés en périphérie immédiate de grandes villes.¹⁸⁸

Le faible développement du recyclage des déchets de chantier au Maroc relève des défis associés aux stratégies foncières territoriales qui se traduisent notamment par un maillage encore trop faible d'installations de collecte de proximité. Il est aussi dû à la concurrence de sites de dépôts illégaux.

avril 2014.

187 Revue « Entreprise », octobre 2016.

188 Comme par exemple la décharge de Médiouna à proximité de la ville verte à Casablanca.

L'amélioration du cadre réglementaire doit tenir compte des carences suivantes :

- **Absence de cadre réglementaire spécifique à la gestion des déchets du secteur BTP.** La clef de voute du dispositif réglementaire d'ensemble est constituée par la loi 28-00 et le décret 14-85 du 20 janvier 2015.¹⁸⁹ Ces textes posent d'excellents principes généraux en matière de gestion des déchets inertes et prévoient une gamme de sanctions appropriées. Le décret 14-85 inclut des dispositions techniques relatives à la gestion des déchets dangereux. Cependant ce dispositif d'ensemble ne fournit pas un cadre précis pour les activités relatives au secteur BTP. Un projet de décret est néanmoins en cours d'élaboration sous l'égide du Département de l'Environnement. Celui-ci devrait porter sur la gestion des déchets de démolition des bâtiments et des ouvrages d'infrastructure.¹⁹⁰
- **Absence de référentiel réglementaire propre aux différents produits dangereux présents dans les déchets de secteur BTP.** Bien qu'il existe au Maroc une réglementation relative à la protection des travailleurs exposés aux risques des poussières d'amiante¹⁹¹, des dispositions techniques réglementaires propres au secteur BTP et aux processus de construction, rénovation et démolition sont toujours absentes du tissu normatif marocain. Il n'existe pas de réglementation intégrant des

189 Dahir 22 novembre 2006 portant promulgation de la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination – Décret No2 14-85 du 20 janvier 2015 relatif à la gestion des déchets dangereux.

190 Entretien avec le Département de l'Environnement, janvier 2020.

191 Décret n° 2-98-975 du 23 janvier 2001 relatif à la protection des

prescriptions techniques réglementaires en matière de retrait, d'encapsulation et de transport de substances dangereuses dans le bâtiment, telles que les poussières d'amiante, de plomb, fumées de soudage, isolants chimiques ou de déchets provenant d'équipements électriques et électroniques.

- **Absence de recours à l'environnement normatif marocain ou international.** Les textes réglementaires en vigueur ne font pas explicitement référence à des normes marocaines ou internationales permettant de promouvoir des protocoles de sécurité conformes aux bonnes pratiques internationales. Par exemple, le décret 2-14-85 laisse à l'autorité régulatrice le soin de juger si une personne physique ou morale peut être habilitée à mener des activités de collecte, de transport ou de traitement des déchets dangereux sans pour autant se référer à un cadre normatif ou à un protocole technique précis relatif à des déchets dangereux provenant d'opérations relatives au BTP. Au sein de l'Union Européenne, ces protocoles se fondent sur des normes existantes, telles que la norme ISO 14001 pour l'environnement, la norme OSHAS18001 pour la sécurité, et d'autres normes du CEN¹⁹² ciblant ce secteur.
- **Absence d'agrément technique pour les entreprises spécialisées réalisant des travaux de traitement des déchets dangereux issus d'opérations liées au BTP.** Il n'existe pas de mécanismes de qualification et d'agrément professionnalisés ciblant des entreprises spécialisées chargées de la collecte, de l'encapsulation et du traitement des déchets dangereux issus d'opérations relatives au BTP au Maroc. Une stratégie efficace de réduction du risque pour ces déchets repose sur un niveau de spécialisation élevé des opérateurs comme c'est le cas par exemple en Belgique (voir encadré n°7). Un mécanisme réglementaire fiable permettant de maintenir un haut niveau de qualification est donc indispensable. La Stratégie Nationale de Réduction et de Valorisation des Déchets (SNRVD) prévoit justement dans son axe stratégique No1 consacré au : « renforcement du cadre législatif et réglementaire » une action prioritaire visant à « mettre en place un système d'autorisation des entreprises œuvrant dans le recyclage et la valorisation des déchets » (Action 4).
- En France la réglementation oblige les entreprises réalisant des travaux de traitement de l'amiante en place à être titulaires d'une certification de qualification. Le principal organisme certificateur, Qualibat, propose aux entreprises exerçant ces activités, une certification spécifique, pour laquelle il se soumet à une accréditation par le COFRAC. Au-delà des gains indispensables en spécialisation technique, l'avantage d'un régime de certification professionnelle permettrait également de

travailleurs exposés aux poussières d'amiante modifié et complété par le décret n°2-12-387 du 14 septembre 2012. Ces mesures prévoient notamment la définition des valeurs moyennes d'exposition à l'amiante qui peuvent être tolérées dans les lieux du travail ; la méthode et la fréquence des mesures de la concentration des poussières d'amiante qui doivent être effectuées par un laboratoire qualifié ou encore les exigences d'information et de formation des travailleurs exposés aux poussières d'amiante.

192 Comité Européen de Normalisation. <http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p>

désengorger les autorités régionales en charge des contrôles sur l'environnement, car leurs ressources sont souvent limitées.¹⁹³

- **Des moyens de contrôles insuffisants.** Les moyens de surveillance dont dispose le Département de l'Environnement sont encore trop limités pour permettre, à lui seul, un contrôle efficace des pratiques de gestion des déchets du BTP. L'application des dispositions techniques de la loi 28-00 et de ses décrets d'application exigent une implication d'autres départements pour assurer une surveillance efficace. Cette collaboration transversale n'est pas encore en place.
- **Un niveau d'expertise dans la gestion des déchets dangereux encore insuffisant à l'échelle nationale.** Bien que certaines filières spécialisées commencent à s'implanter au Maroc en s'appuyant sur l'expertise étrangère, comme c'est le cas par exemple des filières de recyclage des PCB et des batteries au plomb, il reste encore beaucoup à faire pour plusieurs autres substances dangereuses pour lesquelles aucun mécanisme professionnalisé n'est encore en place afin de réduire les risques. Une mesure allant dans ce sens a bien été intégrée au sein de la SNRVD¹⁹⁴, mais celle-ci reste à mettre en œuvre.
- **Surveillance insuffisante du cycle du déchet à l'échelle nationale.** En l'absence de données chiffrables sur la quantité et la qualité

des déchets du BTP, et sur l'évolution des capacités de collecte et de traitement, il est particulièrement difficile pour les départements publics, et les acteurs de la gouvernance locale, de déterminer les investissements prioritaires afin de pallier aux insuffisances constatées.

L'amélioration du traitement et de la mise en valeur des déchets du bâtiment exige donc une politique publique et une réglementation favorisant :

- Le renforcement et la consolidation d'une réglementation cohérente et spécifique au secteur du BTP en concertation avec les différents départements concernés sur la gestion des déchets. Cette réglementation doit être assortie de mécanismes d'inspection et de contrôle appropriés et ciblés.
- L'organisation d'une filière spécialisée de gestion des déchets dangereux issus d'opérations liées au BTP réglementairement encadrée. Cette filière pourrait être favorisée par des certificateurs privés et accrédités. Ce cadre réglementaire favoriserait l'émergence d'un nouveau secteur créateur d'emploi, rentable et disposant d'installations ou de moyens techniquement appropriés pour une meilleure gestion des risques.

¹⁹³ Département de l'Environnement, janvier 2020.

¹⁹⁴ Action No 26 : « Promouvoir la connaissance sur les procédés de recyclage et de valorisation des déchets ».

Encadré 8: Gestion des déchets dangereux : La gestion de l'amiante en région Wallonne en Belgique

De nombreuses entreprises situées en région wallonne sont confrontées à des matériaux amiantés lors de différentes opérations qui peuvent intervenir dans des bâtiments (transformation ou démolition). Ces matériaux, dangereux pour la santé, doivent être enlevés en respectant de nombreuses obligations dont le but est de préserver la santé et la sécurité des travailleurs, mais aussi de limiter les impacts néfastes sur l'environnement. Pour ce faire diverses dispositions légales et réglementaires ont été prises, tant au niveau fédéral que régional.

La loi impose que ces entreprises soient agréées pour pouvoir réaliser des activités liées au désamiantage. En Belgique, il existe à l'heure actuelle 4 organismes certificateurs accrédités qui certifient les entreprises désireuses de réaliser des travaux de démolition. Une fois la certification obtenue auprès d'un organisme certificateur, l'entreprise peut introduire sa demande d'agrément auprès du Service Public Fédéral en charge.

		Référence technico-légale
Service public en charge	Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale (SPF ETCS)	C'est le SPF ETCS qui octroie et renouvelle les agréments sur la base de la certification octroyée à l'entreprise de démolition. Art. VI.4-5 du code du bien-être et du travail, Livre VI, titre 4, Chapitre 3.
Organisme Accréditeur	Belgium Accréditation Council (BELAC)	Livre VIII, titre 2 du Code de droit économique du 28 février 2013 (http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2013/02/28/2013A11134/justel#LNK0339)
Organisme Certificateur	4 organismes certificateurs en Belgique (avril 2020)	Sur base de la norme NBN EN ISO/IEC 17021
Entreprise de démolition	52 entreprises agréées pour des travaux de démolition et retrait d'amiante (avril 2020)	Agrément octroyé sur base d'un référentiel technique et des lignes directrices BELAC 2-405 (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Publications/files/Belac-FR/2-405-Asbestos-removal-FR.pdf)

Les dispositions légales contenues dans les lois et arrêtés (au niveau fédéral et régional) encadrent les trois phases principales liées aux travaux concernés par la présence d'amiante :

- Les autorisations environnementales nécessaires ;
- Les travaux de désamiantage (sécurité – santé des travailleurs) ;
- La gestion des déchets.

Les autorisations environnementales nécessaires

L'annexe I de l'arrêté du Gouvernement Wallon du 4 juillet 2002 classe les chantiers d'enlèvement, de décontamination ou d'encapsulation d'amiante, de bâtiments et d'ouvrage d'art contenant de l'amiante, y compris les installations annexes, selon des catégories distinctes. Chaque catégorie correspond à une autorisation spécifique : Déclaration environnementale (classe 3), permis d'environnement (classe 2) ou pas d'autorisation nécessaire lorsqu'il s'agit de petits travaux (certaines dispositions réglementaires doivent cependant être respectées). Ces rubriques reprennent tant l'activité de désamiantage que le stockage temporaire des déchets amiantés sur le chantier.

Les travaux de désamiantages

- Certaines spécifications techniques, conseils et interdictions doivent être prise en compte lors des travaux de désamiantages (méthode employée, mesures techniques de prévention, port d'équipements EPI (Équipements de Protection Individuelle, délimitation de la zone de travail etc.) ;
- Toute entreprise procédant à des travaux de désamiantage doit posséder un agrément pour ce type de travaux selon les dispositions contenues dans le titre 4 du Livre VI du code du bien-être et du travail. En outre, les employés de ces entreprises doivent avoir suivi une formation spécifique de 32h avec un recyclage annuel de 8h ;
- Tous les travaux de désamiantage doivent être notifiés au Service Public Fédéral Emploi, Travail et de la Concertation Sociale au moins 15 jours avant le début du chantier ;
- Le travailleur doit être soumis à un contrôle médical, à renouveler tous les ans pendant la durée d'exposition. Tous les travailleurs doivent être inscrits dans un registre tenu à disposition de l'inspection au minimum 40 ans après la fin de l'exposition ;
- Tout employeur a l'obligation de renseigner ses travailleurs sur la présence de matériaux amiantés sur leur lieu de travail, par le biais d'un inventaire amiante.

La gestion des déchets

L'amiante est un déchet dangereux. Des mesures spécifiques doivent être donc prises en compte pour les aspects suivants :

- Le stockage temporaire et l'emballage : L'amiante doit directement être déposé et stocké dans un emballage à double parois fermé hermétiquement ;
- Le registre des déchets produits sur chantier : Toute entreprise qui réalise un chantier et qui génère des déchets doit tenir un registre des déchets produits sur chantier ;
- La collecte et le transport : La collecte et le transport des déchets amiantés doivent être réalisés par une société de transport agréée pour ce type de déchet ;
- L'élimination et le traitement : Les déchets amiantés, emballés dans des sacs à double parois fermés hermétiquement et transportés par une société agréée, vont être éliminés dans un Centre d'Enfouissement Technique (CET).

Remarque : Pour l'amiante friable, il existe un traitement permettant de l'inertiser ; c'est la vitrification à très haute température (1400°C). Le vitrifié issu de ce traitement est un déchet inerte et peut être valorisé en voiries, remblais, etc.

4.3.2. Faiblesses structurelles au sein des dispositions réglementaires existantes

Au défi du vide réglementaire, notamment en matière de gestion des déchets du bâtiment, s'ajoute des faiblesses structurelles dans les textes existants qui nuisent à l'efficacité des activités de prévention des risques. Ces faiblesses se manifestent dans plusieurs domaines réglementés qui incluent :

- Les accessibilités architecturales ;
- Les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes ;
- La prévention des incendies ;
- Le régime de contrôles et sanctions des règles sur l'urbanisme et la construction ;
- La santé et la sécurité sur les chantiers.

L'accessibilité architecturale

L'accessibilité des personnes handicapées obéit tout d'abord à un objectif large d'inclusion sociale de tout premier plan et de développement urbain durable. Ce principe de participation est inscrit dans une convention des Nations Unies à laquelle le Maroc souscrit pleinement.¹⁹⁵ Les contraintes de mobilité et les contraintes cognitives que subissent les personnes handicapées créent aussi une situation de très forte vulnérabilité pour cette population face aux aléas d'origine naturelle et aux incendies.

¹⁹⁵ Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

Les règles d'accessibilité architecturale constituent une composante majeure qui répond à l'objectif de participation à la vie économique et sociale. Elles constituent aussi un instrument indispensable de prévention des risques. Dans cette perspective, l'expérience prouve que les personnes handicapées sont plus susceptibles d'être abandonnées pendant une évacuation en cas de désastre, et bénéficient de conditions d'accès plus limitées à un refuge et aux transports organisés.¹⁹⁶

Les dispositifs réglementés de résistance aux aléas et d'évacuation des établissements recevant du public font partie des dispositions qui permettent de garantir le niveau de sécurité d'un établissement. Ces dispositions constituent un point central de la réglementation contre les risques de panique et un outil important de prévention des risques.

Cette réglementation devrait être fortement intégrée aux dispositions de la réglementation générale de prévention des risques d'incendie. L'un des objectifs essentiels de cette réglementation est d'assurer une évacuation rapide et efficace des occupants en cas d'incendie. Cet objectif est notamment satisfait par l'obligation de posséder des dégagements ou des issues de secours en nombre suffisant et dont la largeur doit concourir à ce but.

L'importance stratégique de l'accessibilité dans la prévention des risques est d'autant plus forte que la taille de la population vulnérable est significative : Selon une enquête nationale conduite par le MSFFDS et le consortium Credes/Handicap international en 2006, le Maroc comprenait 1,53

¹⁹⁶ Building Social Resilience, protecting and empowering those most at risk, GFDRR, 2015.

million de personnes souffrant d'un handicap. Selon cette enquête, 16% vivent dans des zones insalubres ou un habitat inadapté demeure un facteur de risque accrue pour cette population pauvre. Plus récemment, la prévalence du handicap dans la société marocaine a été estimée à 5.1% de la population, soit 1,7 million de personnes.¹⁹⁷

Il existe bien une législation avancée et un décret d'application en vigueur depuis 2003¹⁹⁸ sur les accessibilités architecturales ciblant les Personnes en Situation de Handicap. Ces dispositions sont bien prises en compte dans les marchés publics pour les établissements recevant du public (ERP), mais elles sont nettement moins bien appliquées dans les projets privés de logements collectifs. Cette difficulté s'explique notamment par des insuffisances observées dans les textes et des contrôles insuffisants permettant d'assurer le respect de ses dispositions. Les textes ne précisent pas bien les autorités responsables en charge des contrôles.

L'objectif de renforcement du dispositif réglementaire repose donc sur une pleine prise en compte des problèmes suivants :

- **Le silence du texte de loi sur les sanctions en cas de non-respect des dispositions techniques**

¹⁹⁷ HCP, 2014.

¹⁹⁸ Loi 10-03 relative aux accessibilités et son décret d'application 2-11-246. D'autres textes de référence fondent le socle de la réglementation en matière d'accessibilité des Personnes en Situation de Handicap : norme marocaine NM ISO 21542 sur la « construction immobilière, l'accessibilité et facilité d'utilisation de l'environnement bâti ». Le département de l'Habitat a élaboré un guide technique des règles d'accessibilité. Ce guide vise à expliquer une série de recommandations et de prescriptions techniques à intégrer dans la conception ou le réaménagement des espaces publics, des établissements recevant public (ERP) et de l'habitat collectif.

et autres lacunes. Le décret d'application ne précise pas les sanctions en cas de non-respect des dispositifs réglementaires au niveau local. Le logement collectif neuf échappe au champ d'application du dispositif réglementaire, et le régime de dérogation n'est pas explicitement organisé.

- **Des mesures insuffisamment adaptées à l'environnement urbain marocain.** Dans un rapport conjoint entre le MSFFDS et l'UNESCO¹⁹⁹, les auteurs soulignent que le dispositif réglementaire en matière d'accessibilité architecturale ne pourrait fonctionner que si les textes pouvaient se référer à des normes adaptées au contexte national, avec une distinction entre l'environnement urbain et l'environnement rural. Pour permettre une pleine appropriation des règles d'accessibilité, les ministères concernés doivent rédiger et publier des arrêtés qui fixent les normes d'accessibilité afin de procéder à l'unification des référentiels existants. Les auteurs appellent donc à une « refonte » de la loi 10-03 relative aux accessibilités et de son décret d'application.
- **Un leadership encore peu exploité par les marchés publics.** Un autre levier d'amélioration possible pourrait être activé par la création d'un cahier des charges uniforme pour tous les marchés publics. Dans ce sens, des dispositions précises et normalisées sur l'accessibilité pourraient prioritairement s'appliquer aux établissements recevant du public.

¹⁹⁹ Vers une politique nationale pour la promotion des droits des personnes en situation d'handicap au Maroc- Orientations Stratégiques, MSFFDS, Unesco, 2015.

Les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes

Le dispositif réglementaire actuel portant sur la gestion des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes repose essentiellement sur un dahir laconique promulgué en 1914.²⁰⁰ Depuis cette date, trois arrêtés viziriaux (datant respectivement de 1933, 1949 et 1950) se sont ajoutés à ce dispositif pour apporter des précisions sur le classement et le champ d'application des contrôles. L'Arrêté Viziriel de 1933 portant classement des établissements insalubres, incommodes ou dangereux a fait l'objet de plusieurs modifications dont la dernière remonte à 1974.²⁰¹ Certaines dispositions dans ces textes sont devenues obsolètes, autant du point de vue du classement des activités que des modalités des contrôles. Il est donc urgent de procéder à une revue des textes de façon à combler ces lacunes. C'est pourquoi, à l'initiative du METLE, un projet de loi relatif à la gestion des établissements classés dangereux est en cours d'élaboration pour pallier ces faiblesses.

La vulnérabilité aux risques industriels s'est généralement accrue au Maroc sous l'effet de la croissance du tissu industriel et de la plus grande concentration d'établissements dangereux dans des zones urbaines et périurbaines. En novembre 2002, l'incendie de la raffinerie Samir a non seulement illustré les risques croissants intrinsèques au secteur industriel marocain, mais a également démontré la

puissance destructrice d'un aléa naturel combiné à un risque industriel. Sous la pression des eaux de crues provenant de l'Oued Maleh à Mohammedia, les hydrocarbures résiduels ont fait immersion et sont entrés en contact avec les parties chaudes de la raffinerie, provoquant un important incendie à l'origine de pertes humaines et de plusieurs blessés.²⁰²

La gestion des établissements classés a été transférée aux Directions Régionales de l'Équipement et du Transport depuis que certaines prérogatives ont été déléguées aux Walis des régions par un arrêté du Ministre de l'Équipement. Les demandes d'autorisations d'exploitation des établissements classés sont donc déposées auprès de ces Directions régionales. Les autorisations d'exploitation des établissements classés dans la 1ère classe (correspondante aux activités les plus dangereuses) dont le montant des projets d'investissement est inférieur à 200 millions de dirhams, sont signées par les Walis des régions. Le Ministre de l'Équipement continue à autoriser les exploitations au-delà de ce seuil.²⁰³

200 Dahir du 25 août 1914 portant Règlementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux modifié par les dahirs : du 13 octobre 1933, du 11 août 1937, du 9 juin 1938 et du 18 janvier 1950.

201 Arrêté vizirial du 7 août 1934 - Arrêté vizirial du 27 novembre

1950 - Arrêté vizirial du 28 avril 1954 - Décret n° 2-59-1591 du 18 septembre 1959 modifiant l'arrêté vizirial du 13 octobre 1933 - Décret n° 2-72-643 du 11 mars 1974 complétant l'arrêté du 13 octobre 1933.

202 Gestion des Risques au Maroc, OCDE, 2016.

203 Arrêté du ministre de l'équipement n° 368-02 du 5 Mars 2002

Face à l'émergence de risques nouveaux, la refonte des textes réglementaires et du classement des établissements dangereux se heurte à des défis tangibles, notamment :

- **L'absence d'information et de cartographies disponibles au niveau national sur les risques.** A ce jour, aucun outil d'information géographique n'a été mis au point pour localiser et répertorier les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes et gérer les risques liés à leur exploitation. La DGPC en tant qu'organe en charge d'intervention en cas de sinistres ne dispose pas d'un tel outil, ni le ministère de l'Équipement qui a en charge la gestion des autorisations afférentes à ces établissements.
- **L'absence de recensement et de classification actualisés reposant sur une nomenclature moderne** des procédés technologiques et risques industriels susceptibles d'accroître les risques de pollution, d'explosion et d'incendie. L'absence d'une classification moderne et calibrée sur les risques industriels fragilise le fondement même de la réglementation existante, et participe à un accroissement du risque.
- **Une confusion entre la réglementation des établissements dangereux d'une part et la réglementation sur la protection de l'environnement d'autre part, notamment en ce qui concerne la coordination des contrôles et inspections.** On note aujourd'hui un chevauchement de responsabilités et une confusion des rôles entre les différents intervenants. Depuis

2003, l'arsenal juridique sur la protection environnementale s'est fortement développé, mais cette évolution soulève de nombreuses questions liées aux modalités pratiques d'application en relation avec la réglementation des établissements dangereux. Ce constat soulève aussi des questions sur la cohérence des textes. Par exemple, un décret publié en 2015²⁰⁴ crée une police de l'environnement. Les textes ne semblent pas être harmonisés sur les rôles respectifs de ce nouveau corps d'inspecteurs et ceux des agents communaux et des agents préfectoraux.

- **Des sanctions prévues contre les contrevenants dans les textes en vigueur, relatifs aux établissements insalubres incommodes et dangereux sont insuffisants.** Les sanctions citées aux articles 15 et 16 du Dahir du 25 août 1914 portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux prévoient des amendes de « 100 à 1 000 francs » (soit entre 1 et 10 DHS actuellement). Le législateur doit donc se référer également à d'autres textes de lois, comme par exemple la loi n°10-95 sur l'Eau, la Loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air, ou encore à la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination. Le recours à ces textes permet de pallier les faiblesses de la réglementation propre aux établissements dangereux, insalubres et incommodes en appliquant des sanctions correspondant mieux à la gravité des infractions commises. En résumé, la faiblesse des mesures

portant délégation de pouvoirs aux walis des régions, (B.O. n° 4984 du 7 Mars 2002).

204 Décret n° 2-14-782 du 19 mai 2015 relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de la police de l'environnement.

coercitives stipulées par la réglementation spécifique aux établissements insalubres, incommodes ou dangereux et l'inadéquation de ces mesures par rapport aux risques et aux réalités actuelles, contribuent fortement à l'inefficacité de l'ensemble de ses dispositions.

- ***La réglementation relative aux établissements insalubres, incommodes et dangereux met plus l'accent sur l'étape d'autorisation de l'établissement au démarrage de l'activité au détriment du suivi et du contrôle dans la phase d'exploitation.*** Cette faiblesse pourrait s'expliquer en raison d'autres textes préexistants relatifs à la phase d'exploitation comme les lois et décrets sur la protection de l'environnement, le code de travail, les textes relatifs à la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé dans les milieux de travail, et les textes relatifs à l'urbanisme en général. Il y a donc lieu d'harmoniser les textes concernant les établissements dangereux sur l'ensemble du cycle de vie du projet. Il est nécessaire de développer un cadre réglementaire d'ensemble cohérent répondant aux nouveaux impératifs de prévention des risques.
- ***Un cadre réglementaire incomplet en termes de risques industriels majeurs.*** Il n'existe pas encore au Maroc un cadre comparable à la directive européenne Seveso 3²⁰⁵ et à sa transposition dans le droit belge²⁰⁶ (voir encadré n°8). Le

Maroc a commencé à légiférer ces aspects depuis 1950 par un Arrêté Viziriel²⁰⁷ interdisant l'installation de certaines industries dans des centres urbains et périurbains prédéfinis. Cette réglementation est restée plus étroitement limitée aux usines de fabrication, de dépôt ou de stockage d'acide cyanhydrique. Une mise à jour des textes est nécessaire afin d'intégrer une gamme plus large de risques industriels modernes. La loi 12-03 n'offre pas de précisions sur ce point, et le recours aux études d'impact sur l'environnement ne constitue pas un dispositif réglementaire suffisant pour traiter ce type de risques.



205 La directive européenne 2012/18/UE du 4 juillet 2012 dite directive SEVESO 3 relative aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

206 Loi française du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

Encadré 9 : La gestion des établissements pouvant présenter des risques majeurs (SEVESO) en région Wallonne en Belgique

Le terme “SEVESO” fait référence à un accident industriel qui s’est produit en 1976 près de la ville de Seveso, en Italie. À la suite de cette catastrophe, des directives européennes dites « Seveso » ont été adoptées en vue de prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

La gestion des établissements dits « SEVESO » et la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses est régie par la Directive dite SEVESO III (2012/18/UE) transcrite en droit belge par l’accord de coopération du 16 février 2016 entre l’État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, et par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d’environnement et de ses arrêtés d’exécution (<http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bisannexe1.htm>). La nomenclature est présentée sous forme d’un tableau et est divisée en rubriques et sous-rubriques basées sur les codes NACE semblables à la nomenclature NMA utilisée au Maroc.

Cette législation impose notamment à l’exploitant de mettre en place des actions préventives, de demander des inspections périodiques, de fournir une notice d’identification des dangers ou une étude de sûreté pour accompagner sa demande de permis et d’élaborer des plans d’urgence internes et externes. La région Wallonne a répertorié tous les sites SEVESO sur son système d’information géographique (<https://geoportail.wallonie.be/home.html>) et un outil informatique est également accessible en ligne afin de déterminer le seuil SEVESO des établissements pouvant présenter des risques (<http://environnement.wallonie.be/Seveso/securiwal.htm>).

Source : Les auteurs.

La réglementation incendie

Le taux de mortalité actuel du Maroc par incendie est de 2.53 personnes pour 100 000. Par comparaison, ce taux est de 0.86 en France et de 1,91 en Algérie. En l'absence de données publiées par la DGPC, l'absence de statistiques concernant les causes recensées d'incendies dans les constructions et ouvrages existants rend difficile l'analyse et la quantification du risque. Une synthèse de plusieurs sinistres récents intervenus depuis 2002 démontre que le risque d'incendie est particulièrement récurrent en milieu urbain au Maroc. Ce risque implique des bâtiments industriels et des immeubles d'habitation. Les zones de médinas demeurent extrêmement vulnérables à ce risque.²⁰⁸

En l'absence d'un cadre de référence réglementaire complet pour les risques d'incendie, le Maroc s'est doté en 2014 d'un outil technique de base pour combler le vide juridique qui préexistait dans ce domaine. L'objectif a été aussi de constituer une plateforme unifiée de travail pour coordonner et agréer les différents intervenants dans l'acte de bâtir, comme les bureaux d'études, les concepteurs et les entreprises de construction.

C'est dans ce cadre, que le décret 2-14-499 a été adopté en 2014.²⁰⁹ Le décret porte approbation d'un règlement général de construction fixant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Ce règlement général a été préconisé par la loi 12-90 relative à l'Urbanisme en 1992 (en son article 59), en tant que complément aux dispositions de cette loi. Il porte aussi création du

« comité national de prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les constructions ». Ce règlement de sécurité d'incendie a été préparé conjointement par la Direction Générale de la Protection Civile, en collaboration avec le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la ville, les départements ministériels concernés, et avec les représentants de l'Ordre National des Architectes et la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers.

Dans la continuité de cet effort, les autorités ont publié un décret en 2019²¹⁰ portant approbation du règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles. Dans la mouvance de simplification et d'accélération des procédures administratives bien engagée au Maroc depuis plusieurs années, ce dispositif réglementaire écarte les services de la Protection Civile de la commission d'instruction pour l'octroi des permis de construire. Promoteurs, architectes et Maîtres d'ouvrages doivent désormais faire valider leurs études et schémas de sécurité incendie auprès de bureaux de contrôle techniques spécialisés en sécurité incendie, agréés et chargés de délivrer une « notice de sécurité ». Ce décret devait rentrer en vigueur en janvier 2020.

Compte tenu du transfert de responsabilité vers des bureaux d'études privés, le ministère de l'Équipement a accompagné cette évolution réglementaire en instaurant un nouvel agrément

²⁰⁸ Voir le chapitre 2 sur ce point.

²⁰⁹ Décret n° 2-14-499 du 15 octobre 2014.

²¹⁰ Décret N° 2.18.577 portant approbation du règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles, en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application. Ce décret modifie et complète le décret N° 2.13.424 promulgué le 24 mai 2013 et portant approbation du règlement général de construction.

pour ces opérateurs.²¹¹ L'objectif est de sécuriser les établissements recevant le public (ERP), les immeubles à grande hauteur (IGH), les locaux de travail et les lieux d'habitation pour qu'ils soient conçus, construits, aménagés et exploités selon les règles de sécurité en vigueur. Les bureaux d'études techniques (BET), candidats à cet agrément, doivent se soumettre à une formation de courte durée pour l'obtention du brevet de prévention contre les risques d'incendie délivré par l'École de la Protection Civile (EPC).

La nouvelle réglementation et le transfert de responsabilité pour l'examen de conformité d'un projet de construction à des opérateurs privés s'accompagnent de défis tangibles qui peuvent fragiliser une prévention efficace des risques d'incendie. Ces défis incluent :

- ***Un risque persistant de conflit entre l'objet des missions d'études et l'objet des missions des bureaux de contrôle*** pour les missions de sécurité-incendie. Il subsiste aujourd'hui un vide réglementaire permettant de délimiter clairement le champ respectif des missions des bureaux de contrôles et celles des bureaux d'études. Il est un fait que dans le cadre d'un même projet, ces deux types de missions devraient être considérées comme distinctes l'une de l'autre de façon à mieux garantir l'indépendance, l'intégrité et la fiabilité des contrôles. En raison du vide juridique actuel, les bureaux de contrôle peuvent cependant offrir des missions « d'assistance techniques » auprès des bureaux d'études. Ces pratiques augmentent

donc les risques de conflits d'intérêts car ces activités peuvent être exercées par une seule et même entité privée. Elles fragilisent également la qualité et la fiabilité des contrôles (voir encadré n°10).



²¹¹ Agrément « D21 » intitulé « Sécurité contre l'incendie dans les constructions ».

Encadré 10 : L'enchevêtrement des missions d'études, d'assistance technique et de contrôle : un risque tangible pour la construction au Maroc

Dans la pratique actuelle, un bureau de contrôle peut « accompagner » et « encadrer » les bureaux d'études et architectes dans leur processus de conception par la production des « notices de sécurité ». Ces notices doivent être suivies par les concepteurs. Elles contiennent des règles et recommandations à suivre. Elles permettent d'assurer par la suite l'examen et visa des plans et notes de calculs produites sur la base des éléments fournis dans ces notices de sécurité.

Comme la mission d'un bureau de contrôle consiste à porter un avis sur les plans et notes de calculs, il existe un risque réel de moindre objectivité susceptible d'affaiblir ou de compromettre la mission de contrôle. Il est donc nécessaire de mieux définir les limites respectives d'intervention du bureau d'études spécialisé en sécurité-incendie et celles du bureau de contrôle. Pour accomplir cet objectif, il est nécessaire de développer une réglementation instaurant une séparation stricte de ces missions, et l'interdiction de regrouper ces deux fonctions au sein d'une même intervention technique.

Source : Les auteurs.

- **Le nouveau RGC incendie laisse subsister de nombreuses zones d'ombres préjudiciables à une prévention efficace des risques d'incendie.** Une révision de ce texte est désormais indispensable pour mieux prévenir les risques :
 - **Le texte ne couvre pas les villas et les petites constructions. Une grande partie de ce marché** étant traditionnellement sous l'emprise du secteur informel, sa vulnérabilité au risque d'incendie est tangible. Il est important que les efforts de prévention des risques s'organisent avec des dispositions réglementaires complètes régissant l'acte de bâtir et le champ précis des missions des professionnels.
 - **Des dispositions techniques du texte du règlement français n'ont pas été reprises exhaustivement dans le texte marocain.** Ce problème a donné lieu à des dispositions réglementaires incomplètes qui ont conduit à une marge d'interprétation excessive pour les intervenants.²¹²
 - **Le processus de dérogation aux dispositions du RGC incendie n'est pas formalisé.** L'absence d'un tel processus réglementaire fournit au BET-incendie une marge de manœuvre excessive pour déroger au texte réglementaire. La Note de Sécurité Incendie devrait être toujours soumise à la validation du bureau de contrôle, et toute possibilité de dérogation devrait être solidement encadrée par les autorités compétentes. Par comparaison, en France, un comité central de sécurité incendie traite les demandes de dérogations. Celles-ci sont rigoureusement réglementées.

²¹² Par exemple, les dispositions de l'Article « CH » du règlement français de Sécurité Incendie des Établissement Recevant Publics relatives aux appareils et installations thermiques n'ont pas été reprises

- **Le RGC Incendie ne prévoit pas de contrôles réglementaires et des inspections périodiques pour les installations présentant un risque d'incendie dans les établissements accessibles au public ou dans les établissements industriels.**²¹³ Les contrôles en la matière ne sont ainsi ni systématiques ni organisés selon des critères prédéfinis. Il n'existe donc pas de grille d'information généralisée résumant pour quel type d'établissement et d'installation des inspections périodiques sont nécessaires et formellement requises.

Les contrôles et sanctions relatives aux règles concernant les domaines de l'urbanisme et de la construction

L'efficacité des mécanismes de contrôles et de sanctions des règles d'urbanisme et de construction est un facteur déterminant, placé au cœur même de tout dispositif de réduction du risque dans l'environnement bâti. En réponse aux difficultés rencontrées dans l'élaboration et l'adoption d'un code de construction²¹⁴, le Maroc a adopté en 2016 la loi 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.²¹⁵

par le règlement marocain de sécurité contre les risques d'incendie dans les constructions. Les matériaux constituant les parois des conduits aérauliques de climatisation, ventilation et chauffage doivent être de classe de résistance au feu « MO » (incombustible) selon le règlement d'incendie Français. Cette disposition n'a pas été reprise dans le règlement d'incendie marocain).

213 Ces vérifications sont néanmoins exigées, par d'autres textes « anciens », pour les instruments de levage, ascenseurs et monte-charges ainsi que pour le matériel sous pression de gaz et appareils électriques.

214 Le projet de loi 29-18 entendait développer un régime de sanctions complet.

215 La loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des

La loi 66-12 a contribué à combler de façon pratique l'arsenal juridique afférent à l'urbanisme et à la construction. La loi a prévu de nouvelles infractions et a créé des contrôleurs d'urbanisme habilités à les constater. Enfin, la loi a durci les sanctions pénales liées aux infractions en matière d'urbanisme et de construction. Elle a introduit des avancées réelles permettant notamment de régir l'organisation des chantiers, d'encadrer les travaux de réfection, de régulariser des constructions non réglementaires, d'encadrer l'ordre de démolition ou de fixer des sanctions pénales plus sévères en cas d'infraction aux dispositions de la loi.

Si la loi 66-12 suscite certaines difficultés en matière d'application (cf. chapitre 5), elle soulève également les questions suivantes sur la cohérence même de ses dispositions légales avec le cadre réglementaire d'ensemble :

- **Multiplicité des agents habilités à contrôler et verbaliser des infractions.** Au terme de la loi 66-12, les personnes pouvant contrôler et verbaliser des infractions sont les officiers de la police judiciaire, les contrôleurs d'urbanisme et les contrôleurs relevant des Walis et des gouverneurs. Cependant, la loi organique sur les communes²¹⁶ avait déjà introduit une police administrative exercée par le Président du conseil communal²¹⁷ dont les domaines

infractions dans le domaine de l'urbanisme et de la construction, publiée au Bulletin Officiel n°6501 du 19 septembre 2016, modifiant et complétant les dispositions de la Loi 12-90 relative à l'urbanisme.

216 No. 113-14 du 7 juillet 2015.

217 Articles 100, 101,110, 236 Loi organique sur les Communes, 7 juillet 2015.

d'intervention incluent l'hygiène, la salubrité publique, l'urbanisme et l'occupation du domaine public. Ce corps de police n'a pas été intégré explicitement dans le texte de la loi 66-12, ni dans le récent décret d'application y afférent.²¹⁸ Le silence des textes suscite donc une interrogation, et soulève des incertitudes sur l'autorité respective de ces différents intervenants.

- **Ambiguïté sur l'articulation des contrôles relevant du Président de commune, ceux relevant du gouverneur et ceux qui relèvent de l'administration de l'urbanisme.** L'arsenal réglementaire actuel conduit à une situation où les contrôles sont exercés d'une part par des agents sous l'autorité des Walis, des gouverneurs et de l'administration de l'urbanisme²¹⁹ ainsi que par des agents placés sous l'autorité des Présidents des conseils communaux²²⁰. En ce qui concerne la **police administrative**, celle-ci est mise hors contribution par ce décret d'application, alors que l'intervention de la **police judiciaire** est reconduite par l'article 16 du même décret. Il résulte de ces dispositions une confusion sur les prérogatives exactes des différents agents habilités à exercer un contrôle, et un risque de juxtaposition croissant entre leurs différentes interventions sur le terrain. Il est donc indispensable de clarifier le champ respectif de ces responsabilités pour chaque type d'intervenant et chaque type de de contrôle.

²¹⁸ Décret n° 2.19.409 publié le 24 février 2020 (version arabe).

²¹⁹ Loi 66-12 du 2019 et décret 2.19.409 du 08 octobre 2019 publié le 24 février 2020.

²²⁰ Charte communale 78-00 du 2002 et loi organique sur les communes No. 113-14 du 2015.

En résumé, l'ambiguïté persiste sur les prérogatives des différents contrôleurs, agents et fonctionnaires assimilés et sur leurs modalités d'interaction. Une harmonisation des textes s'avère donc nécessaire pour renforcer l'application et l'efficacité des contrôles. Dans ce sens, le projet de code de construction (projet de loi 29-18) a justement poursuivi l'objectif bien fondé de définir les responsabilités des intervenants. Cet objectif de clarification devrait être maintenu car il est prioritaire dans une perspective de prévention des risques.

Réglementation de la santé et de la sécurité sur les chantiers

Le BTP au Maroc demeure un secteur très vulnérable en termes de risques professionnels. Dans les pays industrialisés, les ouvriers du secteur de la construction sont 3 à 4 fois plus susceptibles de perdre la vie dans un accident du travail.²²¹ La réglementation est un outil essentiel de prévention des risques. Son efficacité est un élément clef dans l'amélioration des conditions de santé et de sécurité des travailleurs.

La plupart des accidents du BTP sont causés par des machines et appareils de levage, par la chute de matériaux et les chutes de hauteur qui, à elles seules, représentent 45% des accidents mortels recensés au niveau international.²²² Le Maroc a enregistré une moyenne de plus de 61 000 accidents de travail déclarés en 2016. Le secteur du BTP marocain est un large contributeur, avec plus de 7% des cas déclarés en 2016 et plus de

²²¹ OIT, 2017.

²²² Ibid.

10% en moyenne sur la période 2012-2016. Ces accidents ont impliqué près de 700 entreprises marocaines.²²³ Les risques d'accidents du travail au Maroc sont les plus élevés dans la région MENA avec 47,8 accidents de travail mortels pour 100 000 habitants.²²⁴ Ce taux est 2,5 fois plus élevé que le taux moyen de la zone MENA (18,6 accidents de travail mortels pour 100 000 travailleurs), et 16 fois supérieur à celui de la Finlande.²²⁵

Dans la mesure où le secteur du BTP marocain représente la plus large contribution à ces accidents, il est indispensable que les autorités publiques concentrent prioritairement leurs efforts sur l'introduction de mesures de prévention du risque dans ce secteur. Une étude réalisée à Kenitra pour la période 2008-2009 révèle que 305 salariés du BTP ont été victimes d'un accident au travail, dont 21 d'entre eux furent mortels. Ces accidents ont entraîné dans 74 % des cas une incapacité temporaire, et une incapacité permanente pour 19 % des victimes.²²⁶

Il n'en demeure pas moins que les accidents de travail sur les chantiers de construction au Maroc ne sont pas systématiquement déclarés dans leur totalité en raison du recours aux pratiques informelles de réparation et de dédommagement des employés. Ces pratiques très répandues se prorogent sous l'effet cumulé de la vulnérabilité et de la précarité sociale des victimes d'accidents du travail, d'un manque de sensibilisation des

opérateurs, et du faible nombre de recours engageant la responsabilité civile ou pénale de l'employeur. Cependant, le caractère souvent informel du traitement des accidents du travail dans le BTP au Maroc est également imputable aux dysfonctionnements du dispositif réglementaire et des contrôles.²²⁷

Au-delà des risques pour les ouvriers du bâtiment, les riverains sont également vulnérables, notamment face aux nuisances provoquées par les chantiers de constructions (charroi des véhicules de chantier, poussières, insalubrité des cantonnements des ouvriers, niveaux sonores élevés, etc.) ou encore lorsque des travaux de terrassement ou d'excavation sont réalisés et engendrent des risques consécutifs sur la structure des immeubles environnants.

Pour mobiliser tous les acteurs, une charte d'engagement, sur la prévention des risques professionnels dans le secteur du BTP a été souscrite en 2017 entre les principales organisations concernées²²⁸. Cette charte vise à respecter les conditions d'hygiène et de sécurité, à moderniser la gestion de la structure de l'entreprise pour assurer santé et sécurité au travail, ainsi qu'à développer les capacités propres des professionnels du secteur du BTP. Pour être mis en place efficacement, cette charte doit être accompagnée d'un cadre réglementaire moderne, capable d'appréhender les risques considérables souvent associés au secteur.

La réglementation actuelle régissant les conditions de sécurité et de salubrité des chantiers

223 Bilan des statistiques - Accidents du Travail - Maladies Professionnelles, Accidents de Trajet : statistiques de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale (ACAPS), 2016.

224 Bureau International du Travail.

225 Bureau International du Travail.

226 Les accidents du travail du BTP au Maroc, Hinde Hami et al, 2018.

227 Entretien avec le FNPI, Mars 2020.

228 Notamment ministère de l'Emploi, CGEM, FNBTP, Conseil de l'Ordre des architectes, et FNPI.

est particulièrement dense et détaillée. Un recensement des dispositions générales, ainsi que des dispositions propres au secteur BTP compte au moins 18 textes régulateurs (voir annexe n°2). Les deux principaux textes de référence sont le Code du Travail ainsi qu'un arrêté consacré à la protection et à la salubrité dans les chantiers du BTP.²²⁹

En dépit de la densité du cadre réglementaire existant dans ce domaine, les dispositions en matière de sécurité et de salubrité des chantiers font face à deux défis principaux :

- **La fragmentation des dispositions réglementaires.** La nécessité de se référer à au moins 18 textes rend la réglementation en vigueur complexe et fragmentée. Aucune de ses dispositions n'est reprise dans une réglementation technique dédiée à la construction. Le projet de « code de construction » (projet de loi 29-18) comporte plusieurs propositions concrètes ayant trait à la sécurité des chantiers, telles que la nécessité d'élaborer un bilan périodique des risques qui entourent le chantier, de respecter toutes les règles de sécurité et de nommer un coordinateur de sécurité dans les chantiers de plus de 50 travailleurs, ou lorsque plus de trois entreprises interviennent simultanément.²³⁰ Néanmoins ce projet de loi n'a pas encore vu le jour et a subi des retards conséquents (cf. chapitre 3).
- **Une réglementation en déphasage par rapport aux nouvelles pratiques internationales en matière de prévention des risques.** La réglementation marocaine de référence en matière de sécurité et de salubrité des chantiers a été conçue au milieu du siècle dernier. Celle-ci s'est aussi fondée sur une appréciation des facteurs de risques propres à une époque désormais révolue en termes de méthodes constructives, de dispositifs de prévention, de types de constructions et de technologies disponibles. Dans une analyse réalisée en 2017²³¹, le Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales souligne, la nécessité de rendre la réglementation marocaine relative au BTP en adéquation avec les acquis européens en termes de santé et de sécurité dans le secteur du BTP, notamment en intégrant dans le droit positif marocain les dispositions de la directive européenne n° 92/57/CEE du 24 juin 1992 (voir encadré n° 10). Cette évolution est désormais indispensable pour améliorer durablement la prévention des risques sur les chantiers au Maroc.

229 Arrêté du 2 avril 1952 déterminant les mesures particulières de protection et de salubrité applicables dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics. On peut noter également le Décret n° 2-98-975 du 28 chaoual 1421 (23 janvier 2001) relatif à la protection des travailleurs exposés aux poussières d'amiante modifié et complété par le décret n°2-12-387 du 26 chaoual 1433 (14 septembre 2012).

230 Projet de Loi n° N°29.18 portant organisation des opérations de la construction, article 111.

231 "Cadre Législatif et Réglementaire relative à la Santé et à la Sécurité au Travail dans le Secteur du BTP », février 2017 (conclusions présentées à l'occasion de la journée nationale de sensibilisation sur les risques professionnels et les mesures préventives dans le domaine du BTP.

Encadré 11: La Directive européenne no 92/57/CEE du 24 juin 1992

La Directive No 92/57/CEE du 24 juin 1992 (directive « Chantiers »), relative aux prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles, vise à renforcer la coordination sur tous les chantiers situés dans de l'Union Européenne et à intégrer, le plus en amont possible, les mesures de sécurité par la prise en considération des principes généraux de prévention, par la désignation de coordonnateurs et enfin par la participation à la prévention de tous les intervenants, travailleurs indépendants inclus. Elle est composée de quatre annexes qui détaillent les aspects suivants :

- Le champ d'application ;
- La liste des travaux à risques particuliers ;
- Le contenu de la déclaration préalable ;
- Les prescriptions minimales de sécurité et de santé à appliquer.

La grande innovation de cette directive est d'introduire le principe de coordination et de détailler l'organisation de cette mission visant à améliorer la sécurité et la protection de la santé sur les chantiers de bâtiments ou de génie civil. La directive a été adoptée par 24 états membres (sur un total de 27). Seuls trois pays n'ont pas encore transposé cette directive dans leur droit national (Estonie, Chypre et Malte).

Source : Les auteurs.

4.4. Recommandations

11. **Étendre l'obligation du respect des normes marocaines aux marchés privés de BTP** en introduisant prioritairement cette obligation à l'usage de matériaux et procédés sensibles du point de vue de la stabilité et de la sécurité des ouvrages (ciments, fers à bétons, etc.).
12. **Introduire l'exigence d'une certification pour les entreprises de matériaux et produits du bâtiment** en priorisant les fournisseurs de produits sensibles pour la résilience des constructions (tels que fers à béton, ciment, bétons prêts à l'emploi, isolants thermiques, etc.).
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 en priorisant les produits sensibles pour la stabilité et la sécurité des ouvrages.
14. **Pérenniser et renforcer les compétences d'IMANOR dotant l'organisme d'une capacité technique indépendante d'homologation des procédés innovants de construction** afin de permettre aux opérateurs marocains de ne pas dépendre exclusivement de mécanismes d'homologation étrangers et de limiter les recours aux demandes d'avis technique émanant d'organismes étrangers uniquement aux produits, matériaux et procédés de fabrication innovants non-normalisés au Maroc.
15. **Accélérer les travaux en cours en vue de l'adoption des principes et règles d'application des Eurocodes** afin de clarifier par voie réglementaire le choix des normes de calculs et de dimensionnement des ouvrages.
16. **Instaurer au sein d'IMANOR un mécanisme moderne de qualification des fournisseurs fondé sur des normes spéciales applicables aux opérateurs du BTP.** Ce procédé pourrait s'inspirer des procédures en vigueur au sein de l'Association Française de Normalisation (AFNOR).
17. **Poursuivre l'effort de définition des rôles et de l'encadrement des différentes missions d'ingénieurs spécialisés** en s'appuyant sur les travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration du projet de loi 29-18 conduit par le Département de l'Habitat.
18. **Exiger par voie réglementaire ou légale une qualification des ingénieurs spécialisés,** y compris pour les marchés privés.
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.** Privilégier cette orientation afin de professionnaliser la qualification, accroître l'indépendance et la transparence des opérateurs.

- 20. Exiger une qualification des entreprises du BTP, y compris pour les marchés privés ou pour les marchés échappant à la commande publique.**
- 21. Réglementer les conditions de qualification et d'exercice des métiers du BTP échappant actuellement à un encadrement réglementaire formel** (tels que les filières Ordonnancement, Pilotage et Coordination (OPC), métreurs, vérificateurs et coordinateurs sécurité et protection de la santé).
- 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.**
- 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.
- 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.
- 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.
- 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).** L'application de cette loi contribuerait à renforcer la sécurité des bâtiments en responsabilisant tous les opérateurs du BTP.
- 27. Développer un cadre réglementaire spécifique à la gestion des déchets dangereux du secteur BTP,** notamment en facilitant le projet de décret, en cours d'élaboration, par le Département de l'Environnement.
- 28. Créer, au sein de la réglementation actuelle, un référentiel réglementaire spécifique aux différents produits dangereux présents dans les déchets du secteur BTP,** en intégrant une référence à des normes marocaines ou internationales (OSHAS 180001, CEN).
- 29. Développer un agrément technique spécialisé pour certifier des opérateurs capables de traiter des déchets dangereux issus d'opérations de BTP.**
- 30. Renforcer les outils de contrôles et de surveillance disponibles au sein du Département de l'Environnement en coordination avec les collectivités territoriales.** Privilégier la collecte de statistiques sur les quantités de déchets toxiques tels que bois

traités, amiantes, métaux lourds, solvants, produits bitumeux et goudrons.

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.**
32. **Développer un répertoire géoréférencé et cartographié des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes**, et assurer leur pleine diffusion auprès des organisations territoriales contribuant à l'aménagement du territoire et aux contrôles des ouvrages et bâtiments existants.
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**, ainsi que les mesures coercitives prévues pour fraudes ou non-respect des dispositions techniques.
34. **Considérer une refonte des textes réglementant les établissements dangereux, insalubres ou incommodes** en se fondant sur les dispositions de la directive européenne « Seveso 3 » (encadré n°8).
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.

36. **Refondre et simplifier la réglementation relative à la santé et à la sécurité sur les chantiers** en s'appuyant sur les recommandations de l'étude de 2017 publiée par le Ministère de l'Emploi et des Affaires Sociales.²³²

²³² « Cadre Législatif et Réglementaire relatif à la Santé et à la Sécurité au Travail dans le Secteur du BTP », février 2017 (précité en section 4.3.2).





5. LES DÉFIS LIÉS À L'APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Collectivités territoriales : le maillon essentiel de la prévention des risques et de l'application des réglementations relative à l'urbanisme

Bien que la politique de gestion des risques majeurs soit souvent définie par l'État, il incombe aux collectivités territoriales la mise en œuvre pratique et opérationnelle de ces politiques. Les collectivités territoriales et au premier plan les Communes sont donc les acteurs en première ligne de front de la gestion du risque. Elles peuvent tirer profit des nombreux avantages que procure leur connaissance du terrain, de l'histoire, de la géographie, des enjeux humains et économiques, du degré de vulnérabilité des communautés et des actifs situés dans leurs propres circonscriptions.

Le rôle critique des collectivités territoriales devrait normalement permettre d'orienter l'extension urbaine vers des zones moins exposées aux risques en participant à un effort de regroupement et de

synthèse des informations sur les aléas et les enjeux locaux. Pour prévenir efficacement les risques, le leadership des collectivités locales repose sur des outils non moins importants d'application du droit et des réglementations en vigueur pour orienter l'aménagement du territoire et les constructions.

Pour exercer ce rôle, les collectivités locales participent à l'élaboration des documents d'urbanisme. Elles sont en charge de la délivrance des autorisations de lotir, de morceler et de construire, et doivent contribuer activement et efficacement aux contrôles des chantiers pendant leurs phases d'exécution et d'achèvement. Dans la plupart des pays du monde, ces contrôles sont fortement décentralisés et résolument placés sous l'autorité municipale, ou délégués à une institution décentralisée.

Compte tenu de l'importance stratégique des moyens de contrôle exercés sur la construction

dans la gestion des risques, la plupart des pays membres de l'UE ont souscrit depuis plus de 20 ans à un cadre permettant des collaborations renforcées entre les collectivités locales et des acteurs agréés du secteur privé. Ces collaborations ont pour objet d'augmenter et de déléguer à des acteurs privés des tâches de contrôle de conformité des ouvrages aux normes techniques et aux règles de l'art.

L'organisation de la fonction régulatrice locale revêt donc une importance stratégique considérable au regard d'une approche durable de prévention des risques. Le Cadre d'Action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), ratifié par le Maroc en 2016, appuie ce message en appelant à un investissement soutenu visant à développer la fonction de prévention des risques au sein des structures de gouvernance locale. Les collectivités locales ont été, à travers le monde, le chaînon manquant d'un cadre efficace de prévention des risques. Les Priorités 2 et 3 du Cadre de Sendai (encadré n°12), appellent donc à un renforcement du rôle et des responsabilités des institutions locales par la mise en place de « cadres juridiques pertinents » pour favoriser l'application des lois et de la réglementation.²³³ Dans sa Priorité 3 (consacrée à la réduction des risques), la déclaration met l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités locales pour mettre en œuvre ces règlements, et assurer leur pleine application.²³⁴

233 Priorité 2 : 27 (f).

234 Priorité 3: 30 (h)



Encadré 12 : Actions prioritaires du Cadre de Sendai 2015-2030 (article 20)

Compte tenu de l'expérience acquise dans la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyogo, afin d'obtenir le résultat escompté et d'atteindre l'objectif recherché, les États sont appelés à mener une action transsectorielle ciblée sur les plans local, national, régional et mondial en ce qui concerne les quatre questions prioritaires ci-après :

- Priorité 1 : comprendre les risques de catastrophe.
- Priorité 2 : renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer.
- Priorité 3 : investir dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de la résilience.
- Priorité 4 : renforcer l'état de préparation aux catastrophes pour intervenir de manière efficace et pour « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction.

La Priorité N° 3 dans son alinéa « h », stipule que l'un des moyens de parvenir à réduire les risques consiste à :

« encourager la révision des règlements et des normes de construction ainsi que des pratiques qui concernent la remise en état et la reconstruction au niveau national ou local, ou d'en élaborer de nouveaux selon qu'il convient, afin d'en faciliter l'application dans le contexte local, notamment dans les établissements humains informels et marginaux, et de renforcer les capacités disponibles pour mettre en œuvre ces règlements, les étudier et veiller à leur application, grâce à une approche adéquate, en vue de promouvoir les structures résistant aux catastrophes ».

Source : Cadre de Sendai 2015-2030.

5.1. La formation et la coordination des acteurs locaux dans la gestion des risques

Une collaboration complexe entre les différents opérateurs de la gouvernance locale

Le Maroc n'échappe pas à la nécessité de renforcer l'efficacité de sa gouvernance locale pour prévenir les risques dans les constructions et l'environnement bâti. Cette priorité soulève non seulement le défi du renforcement des capacités institutionnelles, mais également celui de la coordination entre les multiples acteurs publics impliqués verticalement dans la gestion du risque.

Les 1 503 communes du Maroc sont au premier plan de la gestion du risque. La loi organique sur les communes²³⁵ organise leurs compétences propres en matière d'application de la réglementation portant sur l'urbanisme, notamment en chargeant les communes de délivrer des autorisations de construire et à veiller au respect des plans d'aménagement du territoire. Les communes disposent aussi de vastes compétences partagées en matière d'aménagement du territoire, de protection du patrimoine historique, de gestion du littoral, ou encore de protection de l'environnement.

La loi organique relative aux communes a également consacré l'obligation pour les Communes d'élaborer un Plan d'Action de la Commune (PAC) intégrant leurs priorités de développement.²³⁶ Cet outil offre l'occasion d'intégrer, pour une période de six ans, la gestion des

risques majeurs et chroniques susceptibles d'impacter les constructions sur l'ensemble de leur cycle de vie. Compte tenu du caractère récent de la loi organique et de son délai nécessaire de mise en œuvre, il existe encore un nombre limité d'exemples de communes ayant recouru à cet instrument pour planifier un renforcement des actions de gestion du risque, en particulier celles orientées vers les efforts de prévention.

Aux attributions des communes s'ajoutent celles de l'administration déconcentrée de l'État placée sous l'autorité du Wali de région ou du gouverneur de province. Ce niveau d'autorité est considérable car il comprend la mission de veiller au respect et à l'application de l'ensemble du dispositif réglementaire émanant du gouvernement central, ce qui inclut la réglementation portant sur la construction et la gestion de l'environnement bâti. Enfin, les différents ministères en charge de politiques sectorielles sont représentés localement et certains participent activement au processus de gestion des risques liés à l'environnement bâti.

Dans ce sens, les agences urbaines, placées sous la tutelle du ministère de l'Habitat²³⁷, occupent un rôle déterminant en matière de prévention du risque. Leur action est placée au cœur même du processus réglementaire car leurs attributions incluent :

- L'élaboration des Plans d'Aménagement et les Plans de Développement (PA et PDAR) ;
- La production d'un avis conforme pour les autorisations (permis de construire, permis de lotir et de morceler) ;

²³⁵ Loi organique relative aux communes n°113-14 du 18 Février 2016.

²³⁶ Art 78 et suivant de la loi organique relative aux communes.

²³⁷ A l'exception de l'agence urbaine de Casablanca dont la tutelle est assurée par le Ministère de l'Intérieur.

- Une participation à la mission du contrôle des infractions dans le domaine de l'urbanisme ;
- La mise à disposition d'une assistance technique aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement ainsi qu'aux opérateurs publics et privés.²³⁸

Dans certains domaines sectoriels, le Maroc a adopté une politique de renforcement de la gestion décentralisée, concertée et participative en instaurant des agences avec des missions spécialisées. C'est le cas dans la gestion du secteur de l'eau. Dans ce secteur, 9 Agences de bassins hydrauliques (ABH), instituées par la loi sur l'eau de 1995, ont été mises en place en 1996, tout d'abord pour le bassin de l'Oum Rbiaa, et à partir de 2002 pour les suivantes. Ces agences sont administrées par un conseil d'administration, regroupant tous les acteurs concernés dans le domaine. Non seulement les ABH assurent la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les grands bassins hydrauliques du pays, mais la responsabilité leur incombe d'élaborer des Plans d'Aménagement Intégrés de la Ressource en Eau. Cette responsabilité induit une participation active des ABH dans les stratégies locales de prévention des risques d'inondations. Pour sa part, la loi relative à l'eau de 2016²³⁹ met l'accent dans son chapitre 9 sur la gestion des risques (inondations, protection et prévention des risques d'inondations, dispositifs de détection, de surveillance et d'alerte, gestion des événements d'inondations et pénurie). Elle intègre aussi, à tous les niveaux, l'adaptation aux changements climatiques dans la planification locale.

²³⁸ Source : Entretien avec l'Agence urbaine d'Al-Hoceima, mars 2020.

²³⁹ Loi 36-15 relative à l'eau promulguée le 10 août 2016 (cette loi abroge la loi 10-95).

Des défis d'ordre généraux émergent donc du cadre actuel lié à la gouvernance locale, notamment en raison de la multiplicité des échelons de gouvernance et donc à la capacité à coordonner et appliquer efficacement des actions de prévention du risque. D'autres facteurs de nature plus générale contribuent à entraver la plus grande appropriation de la gestion des risques par les parties prenantes locales. Ces facteurs incluent la logique souvent descendante des politiques publiques²⁴⁰, ou encore l'insuffisance des moyens alloués aux collectivités territoriales, ce qui réduit l'ambition et la pleine responsabilisation des acteurs locaux en matière de gestion des risques.

La nouvelle Constitution adoptée en juillet 2011 a néanmoins tracé la voie d'une réorganisation territoriale organisée par les lois de décentralisation votées en 2015. Le processus de décentralisation crée donc l'opportunité d'améliorer les mécanismes de coordination entre les différents échelons de gouvernance locale. Cet effort doit être accompagné d'un renforcement des moyens humains et financiers.

Dans ce cadre, ce chapitre offre une analyse des mécanismes relatifs au respect des réglementations d'urbanisme et de construction en identifiant les opportunités d'amélioration de capacités locales. Il présente enfin une analyse qualitative des différents outils réglementaires à la disposition des collectivités territoriales. Ces outils incluent les régimes de dérogation aux règles d'urbanisme, les autorisations de lotir et de construire, les régimes

²⁴⁰ « Pour une Nouvelle Stratégie de Mise en Œuvre et de Gouvernance de l'Urbanisme et de l'Aménagement Urbain », Banque Mondiale, Mai 2018 (précité).

d'inspection ainsi que le dispositif de régularisation des ouvrages. Le bon fonctionnement de ces instruments est indispensable au développement d'un environnement bâti durable et résilient.

Des moyens humains insuffisants au niveau de communes

Le premier défi de la gouvernance locale réglementaire au Maroc demeure l'insuffisance de moyens en ressources humaines et des capacités opérationnelles dont disposent les collectivités territoriales pour pleinement exécuter une mission de contrôle sur la construction et l'environnement bâti. La réforme constitutionnelle engagée en 2011, a néanmoins ouvert une nouvelle étape en faisant du développement territorial un choix stratégique pour la consécration de la démocratie et la participation citoyenne.

Cette orientation forte ouvre l'opportunité d'un renforcement progressif du rôle et des capacités techniques des collectivités territoriales afin qu'elles puissent assumer pleinement leur mission de partenaires clefs du développement et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Dans le cas des communes, la loi organique n° 113-14²⁴¹ précise que l'État s'emploiera à mettre en place des outils permettant aux communes d'adopter des systèmes de gestion modernes, notamment des indicateurs de suivi, de réalisation et de performance, des mécanismes d'évaluation régulière, ainsi que des systèmes d'information. Au titre de la loi organique, la commune exerce des compétences propres sur la base du principe

de subsidiarité. Ces compétences incluent des prérogatives de mise en œuvre des documents d'urbanisme et de contrôles dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Selon une étude publiée par l'OCDE consacrée au thème de la gouvernance locale au Maroc²⁴², les défis liés à l'organisation courante dans beaucoup de communes sont considérables car :

« Les postes de responsabilité sont susceptibles d'être confiés à des agents qui n'ont ni le grade ni les aptitudes requises pour exercer ces fonctions. De telles pratiques entament la qualité des services et prestations rendus aux citoyens. Cela est d'autant plus le cas que l'organisation de l'administration communale repose généralement sur des organigrammes inadaptés aux différentes missions confiées aux communes ».

L'étude souligne que les communes doivent donc placer la formation des ressources humaines au centre même de leurs priorités stratégiques, car l'introduction de nouvelles techniques de gestion, telle que la dématérialisation des procédures, supposent la présence d'un personnel compétent et opérationnel. Cette formation doit aussi combler le déficit de confiance entre les élus communaux et les citoyens par un renforcement des codes de conduite et d'éthique professionnelle.²⁴³

Les capacités actuelles des divisions d'urbanisme des communes illustrent bien ces observations et ces difficultés de nature systémique, alors qu'elles sont censées remplir un rôle essentiel en matière de prévention des risques. Par exemple, sur les

²⁴¹ Article 276 de la loi organique n°113-14 relative aux communes, 7 juillet 2015.

²⁴² Le rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens, OCDE, 2017.

²⁴³ Ibid.

36 communes que compte la région d'Al Hoceima qui est particulièrement vulnérable aux chocs sismiques et aux inondations, **une seule commune dispose d'un architecte professionnel dans son service d'urbanisme**. Les autres communes ne disposent que d'agents techniciens alors que plus de 1 100 dossiers d'autorisation de construire ont été instruits à l'échelle de la région en 2019.²⁴⁴

Il subsiste aussi des écarts de salaires considérables entre ceux de la fonction publique locale et du secteur privé. Le Fonds Monétaire International considère qu'au Maroc, cet écart est l'un des plus élevés de la région Moyen-Orient et Asie Centrale.²⁴⁵ Ce facteur se manifeste par la difficulté à attirer et préserver un personnel spécialisé, notamment au sein des divisions d'urbanisme des administrations communales. Un architecte communal reçoit un salaire mensuel moyen identique à un fonctionnaire de la fonction publique, soit environ 7 500 DHS en début de carrière. Ce salaire atteint environ 20 000 DHS après plus de 15 ans d'exercice si cette personne atteint le grade d'architecte en chef.²⁴⁶ A formation égale, ce niveau de salaire peut être aisément multiplié par trois dans le secteur privé. Cette comparaison est néanmoins rendue difficile par la nature des tâches et des responsabilités très différentes. Les avantages sociaux associés à la fonction publique sont tangibles et ne sont pas pour autant pris en compte dans ce calcul.

Des difficultés budgétaires conjuguées à l'insuffisance

²⁴⁴ Source : Entretien avec l'agence urbaine d'Al-Hoceima, mars 2020.

²⁴⁵ Masse salariale publique dans le Moyen-Orient et en Asie Centrale, FMI, 2018.

²⁴⁶ Source : Entretien avec les agences urbaines de Témara et Al Hoceima, mars 2020.

des moyens en ressources humaines peuvent en pratique contribuer à un rallongement considérable des délais d'instructions, normalement limités à 60 jours par le Règlement General de Construction. En l'absence de moyens suffisants de décisions et de contrôle au sein de la commune, l'autorisation tacite de construire s'est largement répandue au Maroc. L'autorisation tacite présente le risque de placer les autorités locales devant le fait accompli de constructions nouvelles ne répondant pas nécessairement aux normes et aux réglementations techniques sensibles du point de vue de la sécurité, de la stabilité et de la salubrité des ouvrages.

Outre ces difficultés générales, les communes ne disposent pas suffisamment de moyens opérationnels pour exercer des missions essentielles de contrôles conférées par la loi : Ce point est bien illustré par la loi 94-12 relative aux bâtiments menaçant ruine qui fournit le cadre des opérations de rénovation urbaine pour ces constructions, en créant notamment l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine. Cette loi donne aux communes un pouvoir de suivi et de contrôles à des agents communaux qui n'ont pas pour autant les compétences ni les capacités techniques suffisantes pour mettre en œuvre cette mission.²⁴⁷ Les communes ne disposent pas non plus des capacités de contrôles sur site pour veiller à l'application des dispositions réglementaires sur l'efficacité énergétique, à l'application des normes et des réglementations parasismiques, ou encore aux dispositions relatives aux personnes à mobilité réduite, etc.²⁴⁸

²⁴⁷ Source : Entretien avec l'ordre des Architectes de Tanger, mars 2020.

²⁴⁸ Source : Entretien avec le Conseil National de l'Ordre des Architectes, novembre 2019.

Des défis liés à la sensibilisation et à la formation des opérateurs locaux

Si le Maroc a considérablement investi dans la sensibilisation à la gestion de crise, au relèvement et à la reconstruction, ces efforts n'ont pas encore trouvé leur équivalent dans la sensibilisation auprès des élus des communes et des agents des collectivités territoriales sur le thème de la prévention des risques face à la pression urbanistique et au développement de l'habitat non-réglementaire.

Pour leur part, les agences urbaines ne sont pas suffisamment formées sur les questions de gestion stratégique et opérationnelle de la résilience. Le renforcement des actions de sensibilisation auprès des agences urbaines est donc d'autant plus indispensable que celles-ci sont appelées à développer dans les années à venir une fonction stratégique de « pôles de résilience » au sein de leurs régions.²⁴⁹

Des efforts louables ont été entrepris au niveau national pour remédier à ces faiblesses, mais des difficultés persistent dans les efforts de communication qui demeurent fragmentés, dans le contenu des messages et dans le rythme de développement des formations des acteurs locaux. On peut noter dans ce sens :

Une insuffisance des moyens et de coordination multisectorielle pour la sensibilisation des acteurs de la gouvernance locale. Si la prise de conscience de l'importance des risques s'est considérablement

renforcée depuis plusieurs années au sein des administrations publiques centrales, la mise en œuvre d'outils et d'instruments dédiés au renforcement d'une culture du risque au niveau local n'a pas fait l'objet d'un effort comparable.²⁵⁰ Des efforts de communication sectoriels sur les risques ont bien été menés par le ministère en charge de l'Éducation, de la Protection Civile ou par le ministère en charge de la protection de l'environnement²⁵¹, en particulier sur les questions de réponse d'urgence et de reconstruction. Cependant, le Maroc a connu un rythme moins soutenu d'actions coordonnées de communication et de sensibilisation ciblant les acteurs locaux sur les questions de prévention des risques dans l'aménagement du territoire et l'environnement bâti, et sur le rôle des instruments réglementaires à cet effet.

La nécessité de rééquilibrer les efforts de prévention en faveur de mesures non-structurelles axées sur la gouvernance réglementaire. Promouvoir une meilleure « culture du risque » par des actions de communication consiste aussi à encourager les parties prenantes locales à recourir de manière plus soutenue aux mesures « non-structurelles » de prévention du risque, et à bien comprendre leurs mérites. Cette évolution permettrait d'inciter un investissement plus soutenu dans la gouvernance réglementaire locale. Ces efforts pédagogiques et de communication pourraient souligner les avantages économiques des mesures non-structurelles du

²⁴⁹ Source : Entretien avec l'INAU et MATNUHPV, novembre 2019.

²⁵¹ Par exemple le Département de l'Environnement a organisé des campagnes de sensibilisation sur le risque dans le cadre des journées internationales de la prévention des catastrophes. Ces initiatives sont très positives mais ne sont pas ciblés sur les risques afférents à l'environnement bâti.

²⁴⁹ Source : entretien avec MATNUHPV, novembre 2019.

point de vue de leur rapport coût-bénéfice²⁵², leur plus grande souplesse de déploiement, et leur capacité à assurer des approches transversales multirisques pertinentes pour le développement urbain. Depuis sa création en 2009, le Fonds de Lutte contre les Effets des Catastrophes Naturelles (FLCN), sous l'impulsion du ministère de l'Intérieur, œuvre à la promotion des mesures non-structurelles en animant un outil de concertation et de coordination entre les administrations centrales et les parties prenantes locales.

La nécessité de généraliser les formations permanentes en ciblant les opérateurs locaux.

Dans un contexte général de rareté de formations ciblant les opérateurs locaux, il est notable que le ministère de l'Intérieur ait lancé avec succès, en 2018, un programme « **Executive Master** » portant sur la gestion des risques naturels, et couvrant les étapes du cycle de gestion des risques, y compris les questions de prévention. Le programme visait initialement la formation d'un groupe de 50 cadres régionaux relevant du Ministère de l'Intérieur au sein de 83 provinces différentes. Les futures promotions comprendront une centaine de professionnels. La 3^{ème} édition de ce programme a été lancée en 2020 et inclura les cadres des différents acteurs externes concernés par la question des risques (tels que les agents locaux des ABHs, des agents déconcentrés des départements ministériels, et d'autres parties prenantes telles que la Direction de la Météorologie

Nationale, l'ANCFCC, et le CRTS). L'objectif du programme est de former des « Risk managers » au niveau du territoire national en impliquant les agents du développement local.²⁵³ De son côté, le ministère en charge de l'urbanisme a mis en place une formation sur le changement climatique et son impact sur l'urbanisme en collaboration avec l'école polytechnique de Ben Guerir. Les agences urbaines constituent la cible de ce programme qui devrait être généralisé et amplifié (conférer chapitre 3.3).

252 Par exemple dans le contexte de l'environnement bâti aux Etats-Unis, une étude récente démontre qu'une pleine application des codes de construction conduirait à une réduction des pertes liées aux aléas d'origine naturelle de 11 Dollars pour un seul Dollar investi dans la mise en conformité des constructions avec les réglementations techniques en vigueur (National Institute of Building Sciences, Colorado University) Keith Porter, 2018.

253 Source : M. Achraf Hadine, Ministère de l'Intérieur, janvier 2020.

5.2. La mise en œuvre des instruments de la gouvernance réglementaire locale

Au niveau local, le Maroc dispose d'un dispositif complet d'instruments de réglementation d'aménagement du territoire et de la construction. Ce dispositif permet en théorie d'intégrer de nombreux scénarios de gestion et de prévention du risque sur l'ensemble du cycle de vie des constructions.

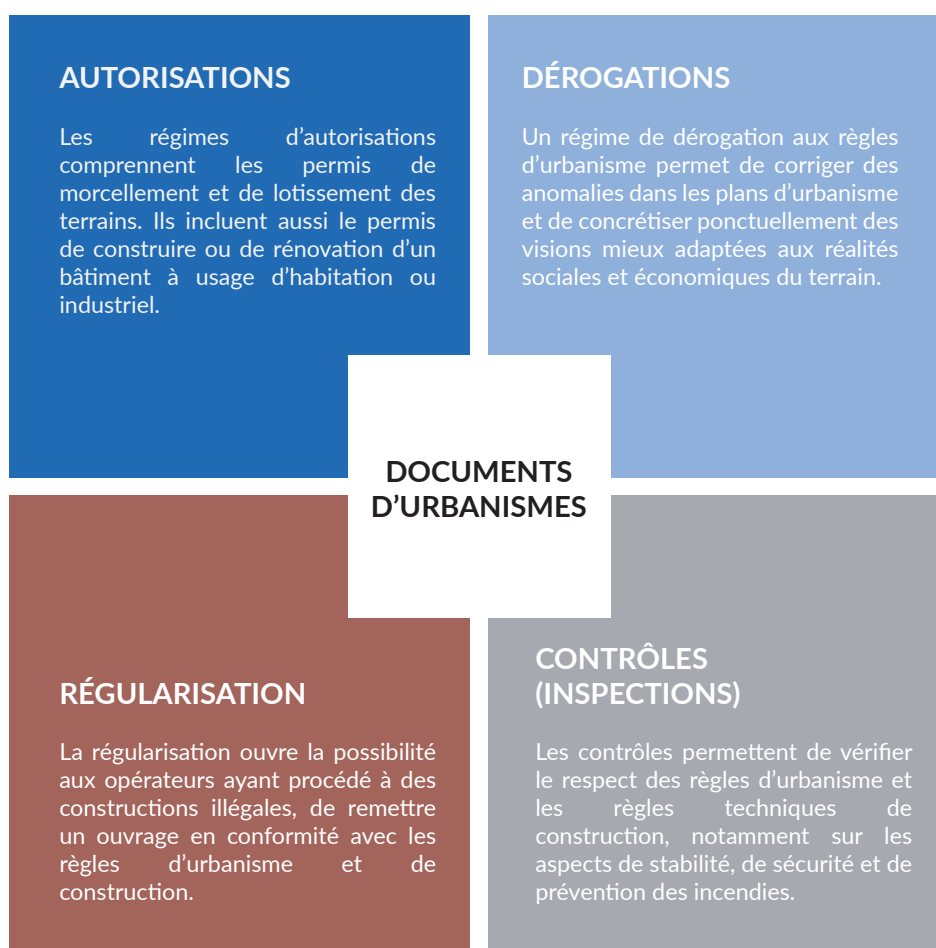
En amont des régimes d'autorisations et d'inspections sur sites, les documents d'urbanisme constituent une pièce centrale du dispositif car ils orientent l'environnement bâti vers des zones d'implantation géographiques sûres et appropriées. Ces documents fondent l'utilité même des différentes procédures d'autorisation telles que les permis de morcellement et de lotissement, les permis de construction et de rénovation, les permis d'habiter et les certificats de conformité.

Ces régimes sont complétés par d'autres outils de régulation comme la dérogation aux règles d'urbanisme et le permis de régularisation.

L'ensemble de ces outils offrent une gamme très complète à la disposition des collectivités territoriales marocaines. Ces outils permettent d'orienter l'aménagement urbain et la construction vers une plus grande maîtrise des risques et de résilience. Néanmoins, lorsque qu'ils ne sont pas bien exploités, ces outils peuvent contribuer, au contraire, à un accroissement des risques et des vulnérabilités locales en rendant légitime des situations pourtant contraires au droit et au respect des normes de sécurité.

Par exemple, le régime de dérogation aux règles d'urbanisme se justifie pour corriger éventuellement des anomalies dans les plans d'urbanisme. Cependant, si ce régime est trop souple dans son application, il peut conduire à autoriser des constructions dans des zones à risques. De la même façon, le permis de régularisation peut permettre de mettre un ouvrage en conformité avec les règles de construction, sauf s'il est utilisé dans l'objectif de générer un revenu supplémentaire pour l'autorité communale. Enfin si des pratiques de corruption persistent dans la délivrance des permis de construire, la finalité même du permis peut être remise en question en légitimant une construction non-conforme sur le plan des règles d'urbanisme et de construction.

Ce chapitre examine le fonctionnement de ces différents instruments et propose une série de réformes ciblées pour replacer les outils réglementaires des collectivités locales au cœur de la prévention des risques.

Figure 13 : Les principaux outils de la gouvernance réglementaire locale

Source : Les auteurs.

Intégration insuffisante du risque dans les documents d'urbanisme

Comme il a été déjà souligné au chapitre 3, un nombre insuffisant d'informations cartographiques sur les aléas d'origine naturelle sont accessibles en ligne au Maroc. De nombreux systèmes d'informations géographiques ont été mis en place par les différentes administrations centrales et territoriales, mais les informations sur les niveaux d'exposition et de vulnérabilité ne sont pas suffisamment synthétisés de façon à offrir aux opérateurs locaux une vision sur l'ensemble des risques susceptibles d'impacter l'environnement bâti. Il ressort de l'analyse les éléments suivants :

- **Une faible disponibilité des cartographies délimitant les zones à risques.** Les Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU) et les Plans d'Aménagement n'intègrent pas suffisamment et de manière systématique la problématique des risques. Cela est dû au manque d'études techniques (cartographie et plans de gestion des eaux pluviales, des zones inondables et à risque) et de coordination technique à l'échelle des agglomérations entre les acteurs concernés (collectivités territoriales, autorités locales, Agences de Bassins Hydrauliques, régies ou concessionnaires, agences urbaines). Les cartographies concernant les zones inondables doivent être déclinées sur le plan local à un niveau de détail plus précis pour mieux définir les zones constructibles. En ce qui concerne les risques sismiques, L'ING a établi une carte nationale d'aléa sismologique comprenant l'accélération maximale et de vitesse de déplacement selon 5 classes de

risques. Cette cartographie est intégrée au règlement parasismique du Maroc. Cependant, des retards sont enregistrés en matière de micro-zonage : Le micro-zonage sismique pour la région d'Agadir n'est pas encore achevé à ce jour et la région de Casablanca n'a pas non plus fait l'objet d'une telle étude, bien qu'une carte d'aptitude à l'urbanisation soit en cours d'élaboration.²⁵⁴

- **Une absence de fréquences réglementaires fondées sur une période de retour de l'aléa.** Les documents d'urbanisme définissent bien des zones inconstructibles (non-aedificandi), mais en ce qui concerne les risques hydrométéorologiques, ces documents ne spécifient que très rarement les crues associées à une fréquence réglementaire définie, c'est-à-dire à une crue centennale, ou à la plus forte crue connue.²⁵⁵ En l'absence d'une fréquence de retour réglementaire, la plupart des documents d'urbanisme se contentent de désigner des zones inconstructibles fondées sur une bande fixe de 6 à 10 mètres au-dessus du lit des rivières. La mission technique consistant à instituer une fréquence réglementaire devrait être confiée aux Agences de Bassins Hydrauliques.
- **Un rythme de développement des cartes d'aptitudes à l'urbanisation (CAU) encore insuffisant.**²⁵⁶ Le processus des CAU en cours

²⁵⁴ Source : Entretien avec l'Institut National de Géophysique, janvier 2020.

²⁵⁵ Source : Entretien avec MATNUHPV, novembre 2019.

²⁵⁶ Ce point déjà souligné au chapitre 3. Il est tout particulièrement pertinent dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre des instruments de la gouvernance réglementaire locale.

doit justement pallier les faiblesses liées à la disponibilité de cartographies multirisques. Néanmoins leur cadence trop lente de développement retarde l'intégration des mesures de prévention du risque dans les plans d'aménagement.²⁵⁷ Il a déjà été souligné que l'intégration du risque est également freinée par le rythme lent de développement des documents d'urbanisme. Par exemple, la commune de Rabat et son agence urbaine travaillent avec un Plan d'aménagement qui date de 1998. Même si les plans d'aménagement expirent au bout de 10 ans, ces documents caducs restent

257 Source : Entretien avec MATNUHPV, juillet 2020 : 6 CAUs ont été lancées et achevées par les agences urbaines en juillet 2020. 4 CAUs supplémentaires ont été lancées par les agences urbaines et sont donc en cours d'élaboration.

l'outil de référence dans le travail quotidien des autorités locales.²⁵⁸ Dans ce contexte, l'approche d'intégration du risque dans les plans d'aménagements dans la commune d'Al-Hoceima fait figure de bonne pratique au Maroc et devrait être largement généralisée à l'échelle nationale.

Le cumul de ces facteurs contribue à affaiblir l'efficacité des autorisations de construire et des contrôles qui demeurent des outils essentiels à la disposition des communes pour prévenir les risques associés à la construction.

258 Entretien avec l'agence urbaine de Rabat, mai 2020.

Encadré 13 : Intégration du risque dans les plans d'aménagements : l'exemple d'AL Hoceima depuis 2012

La région Al-Hoceima a rapidement su tirer avantage de la carte d'aptitude à l'urbanisation dès son approbation en commençant à l'exploiter activement dès 2012. Pour ce faire, l'agence urbaine d'Al-Hoceima a été en mesure de mettre à jour les Plans d'aménagement de deux communes en 2013, puis de 4 autres en 2014.

En 2017, la région a conduit une réactualisation de l'ensemble des Plans d'aménagement communaux. Celle-ci s'est achevée à la fin de l'année 2019 pour atteindre une couverture de 100% du territoire d'Al-Hoceima. Tous les plans d'aménagement nouvellement homologués prennent en considération les informations sur les risques rapportés dans les cartes d'aptitudes à l'urbanisation.

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

Le régime de dérogation aux règles d'urbanisme

Tout régime de dérogation aux règles d'urbanisme et de construction peut être légitimement fondé sur la nécessité de corriger d'éventuelles anomalies des documents d'urbanisme ou d'y apporter des modifications ponctuelles à des fins bien déterminées.²⁵⁹ Il peut être aussi établi étant donné la nécessité de concrétiser des visions mieux adaptées aux réalités sociales et économiques, tout

²⁵⁹ Ce chapitre concentre son analyse sur les dérogations au moment de l'autorisation de construire qui sont numériquement plus importante et plus sensible du point de vue de la gestion des risques. Les dérogations peuvent aussi porter sur le changement d'affectation des constructions après leur construction.

en échappant au formalisme excessif du processus d'élaboration des documents d'urbanisme.

Aussi légitime que soit son objet, tout régime de dérogation comporte cependant le risque de modifier la cohérence de l'aménagement du territoire, de nuire à l'efficacité d'une gouvernance réglementaire locale. Les régimes de dérogation doivent donc être strictement encadrés, transparents dans leur fonctionnement et limités dans leur champ d'application (voir encadré n°14).

Du point de vue de la gestion des risques, la dérogation est un instrument sensible, car il

Encadré 14 : Dérogations aux règles de l'urbanisme et de la construction en France

En France, depuis 1976, les règles permettant le recours à la dérogation sont restrictives et rigoureusement encadrées par le législateur. Elles ne peuvent porter que sur des considérations techniques et/ou environnementales et de développement durable. Les dérogations en France sont donc restreintes aux « adaptations mineures » qui se présentent comme une nécessité ou pour des dispositions permettant d'optimiser l'utilisation des ressources foncières disponibles. Seuls les cahiers des charges des lotissements et les règlements de constructions (qui ne sont pas précisés par les documents d'urbanisme) peuvent éventuellement faire l'objet d'une dérogation. L'octroi d'une « adaptation mineure » fait l'objet d'un suivi par le juge administratif. L'intervention du juge a pour objet de limiter les pouvoirs discrétionnaires des services communaux chargés de l'instruction. Pour que l'exception ne puisse l'emporter sur la règle, la législation française privilégie les procédures de révision ou d'adaptation des documents. Depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, en vigueur depuis 2000, ces deux procédures ont en effet été sensiblement simplifiées pour permettre une mise à niveau plus rapide et plus efficace des documents d'urbanisme.

Source : Pecheul, *Droit de l'urbanisme*, éditions Ellipses 2003

constitue une source possible de faille réglementaire si son champ d'application trop large ou trop souple permet d'autoriser la construction dans des zones à risques.

Depuis le début des années 1990, un régime de dérogation aux règles d'urbanisme et de construction, s'est progressivement développé au Maroc, et ce, à l'aide de différents instruments juridiques.²⁶⁰

Depuis cette date, le recours à la pratique de la dérogation a connu un essor important sous le double effet de la rigidité des documents d'urbanisme par rapport à un contexte économique et social évolutif²⁶¹ et la volonté stratégique du gouvernement de compenser cette difficulté en facilitant l'initiative privée et l'investissement créateur d'emplois. L'introduction d'un régime dérogatoire au Maroc fût donc fondée sur la perspective de contrebalancer des objectifs d'aménagement urbain et de développement économique et, plus généralement, de pallier les retards et les contraintes dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Ce processus a culminé en 2010, avec un nouveau texte qui stipule qu'aucune dérogation ne peut porter sur les terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement,

aux périmètres irrigués, aux zones inondables ou à risques et aux zones à protéger.²⁶²

Au cours des 20 dernières années, la procédure de dérogation a évolué progressivement d'une gestion centralisée à une gestion désormais régionalement déconcentrée. Cette procédure est aujourd'hui intimement associée aux mécanismes régionaux de promotion des investissements et inscrite dans la loi. Néanmoins ses modalités de mise en œuvre et l'impact de cet instrument ont suscité de nombreuses réserves en ce qui concerne la gouvernance réglementaire locale et l'efficacité des mesures de prévention des risques.

Dans un rapport consacré à l'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme²⁶³, le Conseil Économique, Social & Environnemental constate qu'entre 2003 et 2013 la commission compétente en matière d'instruction des demandes de dérogations avait examiné 13 222 projets soit 110 projets traités en moyenne par mois. Le rapport observe que 58% d'entre eux avaient reçu un avis favorable. Les auteurs soulignent les risques liés à la généralisation de cet instrument, l'absence de critères précis pour l'octroi de dérogations et l'approche fragmentaire du développement territorial qu'il engendre. Il souligne aussi un bilan contestable en matière d'atteinte à l'environnement et d'empiètement croissant sur le domaine public, sur des zones agricoles, et sur des terrains exposés aux risques d'inondations et inconstructibles. Une

260 En 1991, une lettre du Ministre de l'intérieur adressée aux Walis introduit le recours à des dérogations qui peuvent être accordées par le Président du Conseil communal pour changement d'affectation d'usage des constructions (Lettre N°503/CAB du 16 octobre 1991). En 1999, une circulaire consolide cette pratique en permettant à un projet situé dans un secteur couvert par des documents d'urbanisme de déroger à ses dispositions.

261 Conférer la Revue de l'Urbanisation au Maroc, note thématique, Banque mondiale, 2018.

262 Circulaire conjointe du 6 juillet 2010 relative aux conditions permettant aux projets d'investissements de bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme.

263 « Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme », Saisine No 11/2014, Conseil Économique, Social & Environnement

étude commanditée par le ministère de l'Habitat sur le même sujet²⁶⁴ observe que les changements d'affectation ou de zonage font l'objet de la majorité des demandes de dérogation. Bien que l'analyse reste silencieuse sur l'impact des dérogations sur les risques au niveau local, les auteurs notent que le recours à la dérogation a été exploité majoritairement pour des projets de promotion immobilière pour « des demandes de suppression ou de réduction d'un équipement, d'un espace vert, d'une place et d'une zone non aedificandi ».²⁶⁵

Les auteurs notent aussi que « la gestion administrative par circulaires apparaît, du point de vue juridique, comme illégale et sans fondement puisqu'elle a abouti à déroger aux dispositions législatives et réglementaires par de simples actes administratifs ce qui entraîne de nombreuses carences et difficultés à différents niveaux ».²⁶⁶

Le recours à la dérogation a trouvé un champ d'action particulièrement favorable dans le cas des terres ayant fait l'objet de la réforme agraire et des terrains publics. Dans une étude de cas consacrée à la ville de Fès, il ressort que des zones non aedificandi pourtant bien délimitées pour les protéger des risques d'inondation ou de glissement de terrains, n'ont pas échappé aux appétits des lotisseurs – quand bien même, selon les services municipaux, leur construction aurait eu lieu à l'abri d'ouvrages de protection.²⁶⁷

264 « Etude de l'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion urbaine », MATNUHPV, mai 2009.

265 Ibid.

266 Ibid.

267 Nada Es-Sallak, « Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au Maroc. Le cas de la ville de Fès », Les Cahiers d'EMAM mis

En 2010, les autorités publiques ont introduit plus résolument l'interdiction de principe des dérogations « aux zones irriguées, aux zones inondables ou à risque et aux zones à protéger ».²⁶⁸ Dans un développement plus récent, en 2019, les autorités semblent avoir entièrement intégré la gouvernance du régime des dérogations au sein des nouvelles « commissions régionales unifiées d'investissement » instituées par la loi 47-18.²⁶⁹ Cette nouvelle loi est entrée en vigueur début 2020.

La loi interdit l'octroi de dérogations aux projets immobiliers résidentiels autres que « ceux destinés à l'habitat social et à la lutte contre l'habitat insalubre ou menaçant ruine » en la limitant aux investissements dits productifs. Sur la question des risques, le texte de loi indique dans le même article :

« Qu'aucune dérogation en matière d'urbanisme ne peut porter sur des terrains destinés aux équipements publics, aux espaces verts, aux voies d'aménagement, aux zones irriguées, aux zones inondables ou à risque ou aux aires protégées ». L'encadrement du régime de dérogation par la loi et son exclusion formelle aux zones inondables ou à risque représentent des progrès certains en matière de gestion des risques. Ces développements sont néanmoins récents. Les enjeux se concentrent donc maintenant dans les modalités d'application de ce nouveau régime et sa capacité à résoudre les lacunes observées depuis de nombreuses années.

en ligne avril 2018.

268 Circulaire conjointe relative aux conditions permettant aux projets d'investissements de bénéficier de dérogations en matière d'urbanisme.

269 Loi 47-18 du 13 février 2019 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement.

Les défis liés à l'application du nouveau régime de dérogations

- **Le suivi de la conformité du projet de construction avec les termes de la dérogation octroyée reste mal défini dans la pratique et ses modalités d'application.** Les circulaires précitées n'ont pas prévu de mécanismes de suivi, or la loi 47-18 en vigueur aujourd'hui ne donne pour l'instant pas de direction pour combler cette lacune. Du point de vue de la gestion du risque, ce sujet est donc sensible car on peut en pratique souvent anticiper des écarts entre le champ autorisé de la dérogation et les travaux effectivement réalisés sur site. Un tel écart peut contribuer à accroître les vulnérabilités locales si, par exemple, une construction empiète sur une zone à risque déclarée non-constructible.
- **La société civile n'est pas suffisamment impliquée dans le processus décisionnel d'octroi des dérogations.** En pratique l'exercice insuffisant du droit à l'information et la faible représentation de la population et de la société civile dans les commissions chargées d'instruire les demandes de dérogations impose une réflexion pour l'avenir. La pratique marocaine diffère par exemple de celle du Canada, où la dérogation est toujours soumise à une large concertation publique. Inclure la société civile permet de bénéficier de l'expérience et des connaissances des résidents sur les risques et sur les vulnérabilités locales. Le processus décisionnel défini par la loi 47-18 demeure à ce jour une avancée réglementaire permettant d'accélérer l'instruction des dossiers d'investissement.

Cependant ménager un accès à l'information sur les délibérations de ces commissions est indispensable pour assurer une meilleure gouvernance orientée vers la prévention des risques. Cet effort de transparence pourrait être assorti de l'obligation pour les autorités locales d'exiger pour les projets les plus importants et potentiellement soumis à des risques une étude d'impact environnementale en relation avec les principaux motifs de dérogation, et d'y intégrer les aspects relatifs à la gestion des risques.

- **Les modalités des procédures à suivre pour l'instruction des dossiers de dérogation n'ont pas été encore définies dans le cadre de la loi 47-18.** Cette situation a conduit à de nombreuses variations et à une hétérogénéité dans le processus décisionnel, à travers notamment les conditions et la documentation requise par les différentes commissions régionales.²⁷⁰ La loi 47-18 offre maintenant l'opportunité d'homogénéiser les procédures en garantissant l'application de bonnes pratiques. Définir des procédures précises dans le cadre de la loi 47-18 permettrait donc de mieux limiter le recours aux dérogations susceptibles d'accroître la vulnérabilité au risque.

²⁷⁰ Les dérogations sont donc accordées par une institution différente de celle qui élabore le plan d'aménagement (AU) ou de celle qui l'applique (Commune), même si ces dernières siègent dans la commission d'instruction. Cela peut expliquer pourquoi le suivi et le contrôle des projets dérogeés ne sont pas bien assurés compte tenu du faible niveau de responsabilisation des institutions qui sont normalement en charge des contrôles en matière d'urbanisme.

Les autorisations de construire

Les autorisations d'urbanisme sont les leviers opérationnels de la mise en application des dispositions issues des documents d'urbanisme. L'efficacité des systèmes d'autorisation est étroitement liée à la pertinence des documents d'urbanisme et à l'intégration des risques dans leur élaboration. Selon les données recueillies par la plateforme « Casaurba », 61% des autorisations portent sur les permis de nouvelles constructions, 18% sur des modifications d'ouvrages existants et 11% sur des projets de surélévation d'un bâtiment existant (voir figure n°14).

Bien que ces données dénotent un nombre

faible d'autorisations portant sur des projets de lotissements et de groupements d'habitations (respectivement 2.2% et 1.6%), ces projets représentent néanmoins de très forts enjeux sur le plan urbanistique et de la gestion des risques. En effet, ce type d'autorisations porte sur de larges espaces géographiques, les différents lots les constituant faisant ultérieurement l'objet d'une multitude de permis de construire. L'autorisation de lotir recèle donc une importance de premier plan. Une prévention efficace des risques sous-entend une rigueur technique dans l'intégration du risque dans les plans d'urbanisme et une gouvernance locale efficace et transparente dans l'application de cet outil réglementaire.

Figure 14 : Répartition des autorisations par leur objet (données cumulées en Juin 2020)

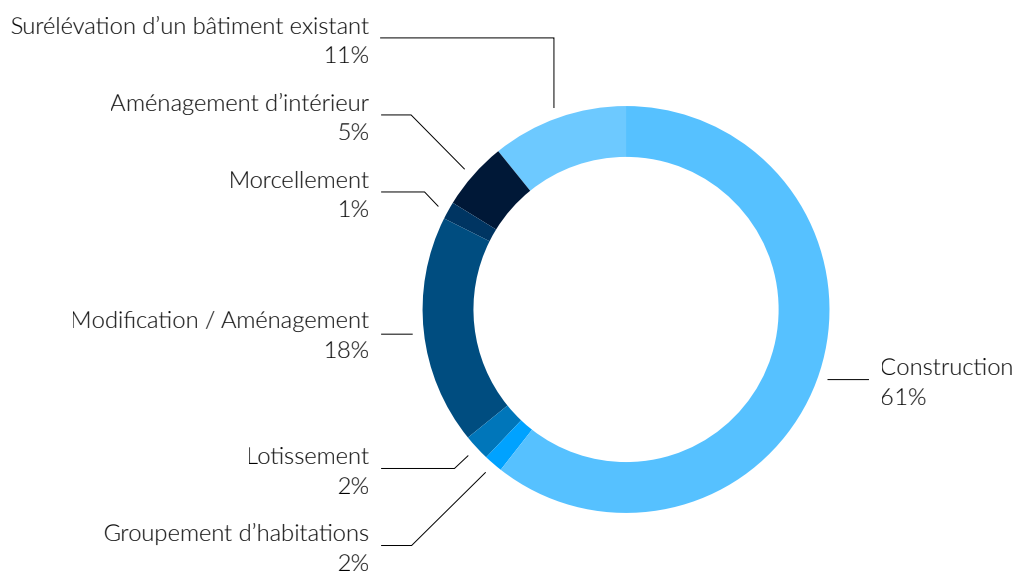


Tableau 3 : Les différentes autorisations au Maroc

Autorisation de Morceler	<p>Toute opération de vente ou de partage ayant pour objet ou pour effet la division d'une propriété foncière en deux ou plusieurs lots non destinés à la construction.</p> <p>Toute vente en indivision d'une propriété foncière .</p>	Article 58 de la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements telle modifiée et complétée par la loi n° 66-12.
Autorisation de Lotir	Toute division par vente, location ou partage d'une propriété foncière, en deux ou plusieurs lots destinés à la construction d'immeubles à usage d'habitation, industriel, touristique, commercial ou artisanal, quelle que soit la superficie des lots.	<p>Article 2 de la loi n° 25-90.</p> <p>Article 10 du dahir n° 1-60-063 relatif au développement des agglomérations rurales.</p>
Autorisation de Créer un Groupe d'habitations	Un groupe d'habitations est constitué des immeubles individuels ou collectifs à usage d'habitation édifiés sur une seule ou plusieurs parcelles contiguës ou voisines, simultanément ou successivement par le propriétaire ou les copropriétaires indivis de la ou des parcelles en cause.	Article 57 de la loi n° 25-90.
Permis de construire	C'est l'autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une construction nouvelle ou de modifier une construction existante, préalablement à l'exécution des travaux.	<p>Article 40 de la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme telle modifiée et complétée par la loi 66-12.</p> <p>Article 7 du dahir n° 1-60-063.</p>
Permis de réfection	Dans les zones où le permis de construire est obligatoire, le permis de réfection est exigible pour effectuer les travaux non soumis au permis de construire ou de modifier prévu par l'article 40 de la loi n° 12-90.	Article 40 de la loi n° 12-90.
Permis de régularisation	Ce permis concerne la régularisation, sur demande de l'intéressé, des constructions non réglementaires.	Article 40 de la loi n° 12-90.
Permis de démolition	Ce permis autorise toute démolition, totale ou partielle d'un bâtiment.	Article 63-1 de la loi n° 12-90.

Source : Les auteurs.

Le régime actuel des autorisations comprend des procédures principales assorties d'enjeux différents du point de vue de la gestion des risques. Parmi les dispositifs d'autorisations sensibles du point de vue du risque figurent l'autorisation de lotir, celle de créer un groupe d'habitation ainsi que le permis de construire.

L'autorisation de lotir et l'autorisation de création de groupements d'habitation sont la concrétisation à des échelles foncières différentes des plans d'urbanisme sur le terrain. Ces autorisations sont importantes dans la mesure où tous les systèmes de contrôle ou d'autorisation en aval restent tributaires des conditions et des prescriptions reçues à cette occasion.

L'autre dispositif d'autorisation est le permis de construire. Il s'agit d'un acte administratif encadrant la construction d'un bâtiment à usage d'habitation, industriel ou autre. Il est défini par les autorités de tutelle comme étant l'acte officiel d'une « autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une construction nouvelle ou de modifier une construction existante, préalablement à l'exécution des travaux ». ²⁷¹ Le Maroc présente un système différencié d'autorisation des projets qui est décentralisé au niveau des communes de plus de 50 000 habitants ou géré au niveau des provinces et préfectures en dessous de ce seuil, et selon des modalités différentes entre petits et grands projets.

La prévention et la limitation des risques liés aux aléas naturels sont très largement liées à la maîtrise de l'urbanisation. Lorsqu'un terrain est exposé à un risque d'inondation ou de tremblement de terre, la

commune chargée de la délivrance de l'autorisation de construire, doit refuser de délivrer l'autorisation sollicitée si le projet de construction est de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens. La maîtrise de l'urbanisation n'est cependant pas aisée. Une forte pression urbaine s'exerce dans les zones où les risques d'inondation sont les plus importants, notamment près des rivages, des cours d'eau et des zones basses. L'autorisation de construire concentre donc de nombreux enjeux en ce qu'elle représente, avec les mécanismes d'inspection sur site, un outil opérationnel majeur de prévention du risque à la disposition des autorités locales.

En 2017, plus de 48 300 autorisations de construire ont été délivrées par les municipalités, représentant 17.9 millions de surface de m² de planchers. Les communes urbaines de Rabat-Salé-Kenitra, Casablanca-Settat et Fès-Meknès représentent à elles seules 44% du total des autorisations délivrées. ²⁷²

Depuis 2013, les efforts menés par le MATNUHPV et le ministère de l'Intérieur en matière de réforme de la gouvernance administrative ont permis de faciliter l'investissement et l'amélioration du climat des affaires par l'introduction de guichets uniques, par la simplification des procédures et par leur dématérialisation au moyen d'une plateforme digitale de gestion des autorisations de construire ²⁷³. Ces réformes ont contribué à positionner le Maroc au 16ème rang mondial dans le rapport Doing Business 2020 pour l'indicateur de délivrance

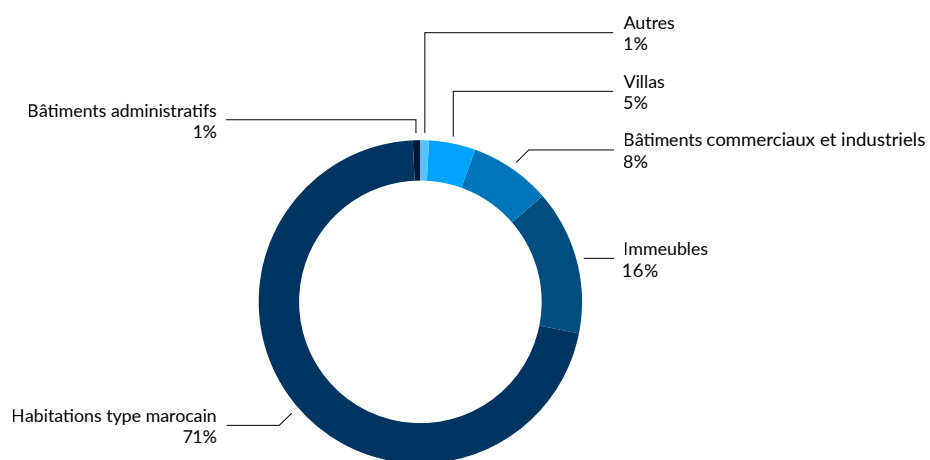
²⁷² Annuaire Statistique du Maroc, HCP, 2018.

²⁷³ Il s'agit de la plateforme « Rokhas », lancée en Avril 2017, Rokhas a dématérialisé la délivrance des « autorisations économiques », qui intègre la procédure d'autorisation de construire.

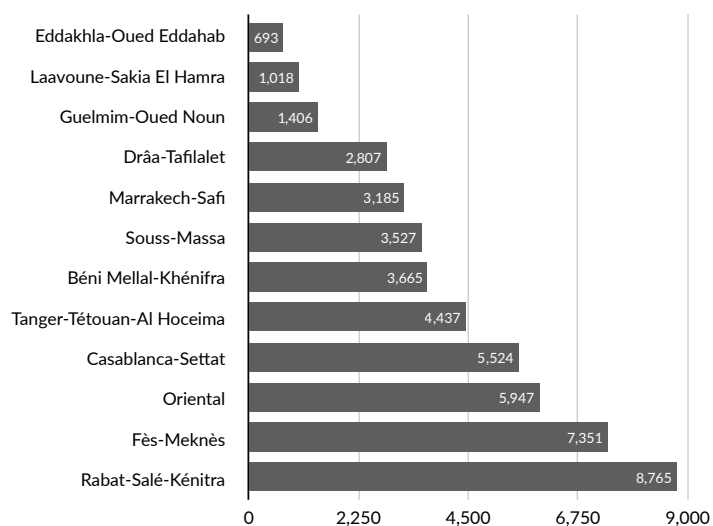
²⁷¹ Source : MATNUHPV.

Figure 15 : Autorisation de construire en 2017 par région et par type de bâtiments

Autorisation de construire par type de bâtiments 2017



Nombre d'autorisation de construire par région 2017



Source : Haut-Commissariat du Plan (2018). Annuaire Statistique du Maroc.

de permis de construire. Selon ce rapport, une autorisation de construire est délivrée en moyenne en 58 jours au Maroc. Par comparaison, cette moyenne est de 124 jours dans la région MENA et de 152 jours dans les pays de l'OCDE. Cette performance s'explique par la forte dynamique de réforme des procédures d'octroi d'autorisations de construire dans laquelle le gouvernement s'est engagé au cours des dernières années.²⁷⁴

Ces orientations sont aussi positives et pertinentes du point de vue de la gestion du risque : de nombreuses études confirment que les mesures de simplification et de réduction des coûts des procédures de permis de construire menées dans de nombreux pays étrangers ont conduit à un plus grand respect des normes de construction et à une meilleure maîtrise de la formation de l'habitat non réglementaire. Le plus grand respect des procédures d'autorisation permet un encadrement plus efficace de la construction et une meilleure maîtrise des risques.²⁷⁵

Ce cercle vertueux est illustré par l'expérience de la Province de l'Ontario au Canada. Cette Province a considérablement simplifié ses procédures d'autorisation de construire à partir de 2001, sans pour autant amoindrir l'efficacité de l'instruction technique des dossiers. **Cette réforme s'est traduite par une réduction de 12% des incendies dans les**

constructions neuves, dès 2016.²⁷⁶ La simplification administrative est ainsi généralement associée à une meilleure maîtrise de l'urbanisation, et partant, à un ralentissement du rythme de développement de la construction informelle et insalubre, et donc à une réduction des risques.²⁷⁷

Malgré les avancées tangibles du Maroc en matière de réforme administrative, des difficultés persistent dans le régime des autorisations d'urbanisme :

- **L'autorisation de construire « tacite » contribue à augmenter les risques sur le terrain en l'absence de règles claires d'encadrement de cette procédure.** En poursuivant l'objectif louable de simplification des procédures, le législateur marocain a introduit une autorisation de construire tacite.²⁷⁸ Ce type d'autorisation est obtenu en l'absence d'une notification expresse de la commune et intervient lorsque le pétitionnaire n'a reçu aucune réponse de l'administration. La loi relative à l'urbanisme a introduit ce mécanisme au Maroc dans un contexte de rallongement excessif des délais d'instruction et de délivrance des autorisations. L'article 48 de la loi dispose en effet que : « **dans le cas de silence du président du conseil communal, le permis de construire est censé être accordé à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date du dépôt de la demande** ». Autrement dit, à l'issue de ce délai, tout demandeur d'une autorisation de construire est en droit, en vertu d'une décision de justice, de réclamer l'obtention d'une

274 Doing Business 2020, Comparing Business Regulation in 190 Economies, Groupe Banque mondiale, 2019. A noter que l'indicateur est calculé sur la base d'un scénario prédéfini de construction d'un entrepôt occupant une surface de 1 000 m² au sol n'étant pas destiné à stocker des produits dangereux.

275 Building Regulatory Capacity Assessment methodology, GFDRR, Banque mondiale, 2016.

276 Ibid.

277 Ibid.

278 Article 48 de la loi 12-90 relative à l'urbanisme.

autorisation de construire tacite. En pratique ce mécanisme s'est beaucoup généralisé au Maroc et n'a pas été repris dans le cadre de la loi 66-12. Il suscite des risques importants dans son application. Un porteur de projet de construction ou de lotissement peut toujours réaliser des travaux dans le cas où la commune reste silencieuse, mais à l'achèvement de ces travaux, un permis d'habiter (ou un certificat de conformité pour un bâtiment à usage industriel ou pour un bâtiment à usage autre que d'habitation) sera toujours explicitement exigé de la part de la commune, le droit n'autorisant pas une acceptation tacite pour le permis d'habiter. A ce stade, si la construction n'est pas conforme à la réglementation en vigueur, et que le permis d'habiter n'est pas délivré par la commune, **un ouvrage bâti et non-conforme à la réglementation crée une situation de fait conduisant à un blocage et à un risque croissant de conflits juridiques prolongés.** L'autorisation tacite est donc un facteur de risque pour les ouvrages et les personnes si ses modalités ne sont pas strictement encadrées dans la pratique. Par exemple, dans la commune de Témara, les autorités locales estiment que plus de 30% des ouvrages sont construits tacitement.²⁷⁹ La généralisation de l'autorisation tacite a connu un essor important en raison du manque de moyens techniques et de personnel formé au sein des communes pour traiter efficacement l'ensemble des demandes dans les délais prescrits par la loi.²⁸⁰

En raison des risques associés à ce mécanisme, de nombreux pays ont rejeté ou très étroitement encadré le principe d'une autorisation tacite, afin de mieux prévenir les risques et assurer un développement urbain cohérent et contrôlé. La Région Wallonne en Belgique a rejeté ce mécanisme en associant le silence de l'administration locale à un refus de délivrance du permis ou du certificat d'urbanisme.²⁸¹ En France, bien que l'autorisation tacite existe en principe, son application est restreinte : dans de nombreux cas de figure le silence de l'administration locale signale le rejet du permis, notamment lorsque le projet est soumis à une enquête publique environnementale ou situé à proximité de sites sensibles.²⁸²

- **Des obstacles persistent au déploiement de la pleine dématérialisation des procédures.** Malgré les avancées remarquables de la dématérialisation des procédures d'autorisation de construire, des obstacles subsistent également pour sa pleine mise en œuvre. L'examen des délais moyen de délivrance mis à jour par la plateforme « Casaurba »²⁸³ dénote un rallongement progressif des délais depuis l'introduction de la dématérialisation. Ce délai est passé de 20 jours en moyenne pour les petits projets en 2014, à 57 jours en juin 2020.

²⁸¹ En application de l'article D.IV.47 du code de développement de la région Wallonne .http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/codt/CoDT%20version%20officieuse%202020.06.10_22.1.pdf

²⁸² Code de l'urbanisme (art 424-2).

²⁸³ « Casaurba » est un portail informatique qui présente les données statistiques issues des plateformes Casaurba et Rokhas, dédiées à la gestion dématérialisée des autorisations d'urbanisme et des autorisations à caractère économique.

²⁷⁹ Source : Agence urbaine de Témara, mars 2020.

²⁸⁰ Ibid.

Ces données s'appliquent à l'ensemble des communes marocaines qui utilisent la plateforme Rokhas. Celles-ci ne reflètent donc pas des performances et des améliorations à l'échelle locale pour certains centres urbains. A l'échelle nationale, cette tendance au rallongement des délais est plus marquée encore pour les gros projets dont le délai moyen initial de 50 jours est progressivement passé à 114 jours en 2020 (voir encadré n°16). Ce rallongement traduit des obstacles encore persistants rencontrés sur le terrain. Les opérateurs interrogés au niveau des communes soulignent les difficultés suivantes :

- Des difficultés administratives exigeant en pratique le déplacement physique du pétitionnaire et donc une interaction directe entre le pétitionnaire et les autorités locales pour « débloquer » le dossier ;
- Des rejets de dossiers pour des motifs insuffisamment justifiés. Ces rejets génèrent une reprogrammation du dossier dans le processus d'instruction et des délais d'instruction pouvant souvent dépasser un an ;
- Des obstacles techniques au traitement de plans modificatifs ou de demande de surélévation qui obligent le pétitionnaire à reprendre un circuit physique et traditionnel ;
- L'insuffisance des équipements électronique et informatique, en particulier dans les petites communes ;
- La nécessité de renforcer le niveau de formation et d'accompagnement des opérateurs, en

particulier les agents communaux.²⁸⁴

Malgré ces difficultés, il faut souligner le processus remarquable de dématérialisation des procédures administratives au Maroc amorcé depuis presque 7 ans. Celui-ci s'appuie sur un opérateur privé très compétent. Près de 50 000 dossiers ont été instruits depuis le lancement de la plateforme.²⁸⁵ Une dématérialisation réussie contribue à atténuer les failles dans l'application réglementaire, notamment en réduisant les retards, les coûts de transaction excessifs, les opportunités de corruption ou de contournement des règles de construction. Le succès associé au déploiement de la plateforme « Rokhas » repose donc sur une forte volonté politique reflétée dans la Stratégie Maroc Digital 2020. Il repose aussi sur une technologie avancée, et un partenariat public-privé original où un opérateur privé de premier ordre a été sélectionné dans le cadre d'une délégation de gestion technique. Le montage juridique implique que l'opérateur, la société Ribatis, investisse dans l'équipement électronique des agents utilisateurs, dans la connexion, dans le développement et la maintenance technique de la plateforme. En l'échange, l'opérateur perçoit des frais de services fixes sur chaque transaction, assurant par ce biais la pérennité économique du montage. Il est prévu qu'à l'échelle nationale, la plateforme puisse traiter en moyenne 30 000 dossiers d'autorisations par an.²⁸⁶

Dans sa troisième et dernière version, lancée en septembre 2019, la plateforme virtualise le

²⁸⁴ Source : synthèse d'entretiens conduits avec les agences urbaines de Témara, Al-Hoceima et Rabat, mars-avril 2020.

²⁸⁵ Source : Casaurba, juin 2020.

²⁸⁶ Source : entretien avec l'agence urbaine de Casablanca, novembre 2019.

processus d’instruction par l’introduction de la vidéo-conférence. Le système repose sur une entière traçabilité des autorisations. La phase de généralisation de la plateforme a été initiée en septembre 2019 avec un premier déploiement à Tanger, Tétouan, Hoceima, Rabat-Kenitra, Beni-Mellal et Marrakech. Cet effort se poursuivait en 2020 à Fès, Meknès, Agadir et à Oujda.²⁸⁷ Selon l’opérateur, plusieurs milliers de personnes sont ciblées dans la phase de déploiement au sein même des communes pour des programmes de formation.

Sous l’effet du confinement généralisé provoqué

²⁸⁷ Source : entretien avec Ribatis, décembre 2019.

par la pandémie de 2020, les autorités publiques nationales et locales ont apporté un soutien vigoureux à l’opérateur de la plateforme afin d’augmenter la cadence de formations en ligne. Il est donc remarquable qu’en juin 2020, Rokhas couvrait déjà plus de 70% du territoire national.²⁸⁸ En moyenne, chaque commune présente une vingtaine d’opérateurs à former. Les formateurs, intégrés au sein d’une équipe spécialisée, sont itinérants et programment environ deux jours de formation par commune.²⁸⁹

²⁸⁸ Source : entretien avec Ribatis, juin 2020.

²⁸⁹ Ibid.

Figure 16 : Évolution du délai de délivrance des autorisations de construire



Source : Casaurba & Rokhas : <https://rokhas.ma/karazal/>

Contrôles et inspections des chantiers

En réponse aux contraintes juridiques et opérationnelles pour l'organisation des contrôles et de l'application des sanctions, le Maroc a adopté en 2016 la loi 66-12 pour renforcer les dispositifs de contrôle et de répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.²⁹⁰ La loi a ainsi introduit des innovations importantes comme (i) la forte responsabilisation de l'architecte maître d'œuvre sur la sécurité, l'exigence de la tenue d'un cahier de chantier pour améliorer la traçabilité de déroulement des projets de construction (ii) la responsabilisation de tous les acteurs actifs dans le cycle de la construction qui sont passibles d'amendes ou de peine d'emprisonnement en cas d'infraction, et (iii) des amendes dissuasives allant jusqu'à 5 millions de dirham dans le cas de construction sans autorisation.

Cette loi, encore très récente dans son application, ainsi que son décret d'application définissant le statut et les missions du contrôleur d'urbanisme²⁹¹, n'ont pas encore permis de constituer les fondations d'une gouvernance locale suffisamment spécialisée et organisée pour permettre une surveillance rigoureuse des ouvrages relevant des marchés privés, en particulier pour les petits projets qui représentent plus de 75% des constructions autorisées au Maroc.²⁹² De nombreux intervenants institutionnels réalisent des contrôles sur sites (voir annexe n°3), néanmoins une meilleure coordination

et une meilleure gestion des capacités techniques et administratives de suivi et de contrôle des chantiers est indispensable dans une politique locale de prévention des risques.

Les éléments constitutifs d'un régime de contrôle sur site performant

Un recensement des meilleures pratiques internationales énumère les composantes majeures d'une gouvernance efficace pour les contrôles de chantiers afin de remplir pleinement les objectifs de réduction des risques sur les personnes et les biens.²⁹³ Celle-ci exige d'abord un personnel techniquement qualifié et spécialisé au sein même des collectivités territoriales. Ensuite, ce personnel doit être rémunéré à un niveau suffisant afin d'attirer des personnes techniquement compétentes en leur proposant une alternative économiquement attractive par rapport aux opportunités d'emplois offertes dans le secteur privé. L'absence de rémunération suffisante dans la fonction publique est souvent corrélée avec les pratiques de corruption. Ces contrôles exigent des compétences de la part des agents publics dans les disciplines liées notamment à la stabilité des ouvrages, l'électricité, l'ingénierie mécanique et la prévention des incendies. Les responsabilités des différents agents publics dotés d'une mission de contrôle doivent être clairement définies. En outre, elles doivent être renforcées par des règles d'éthique et un code de bonne conduite. Ces contrôles doivent être organisés selon des grilles de risques prédéfinies se fondant sur les caractéristiques techniques et l'usage des constructions. Enfin, ce personnel doit aussi pouvoir

²⁹⁰ Voir section 4.3.2.

²⁹¹ Décret No. 2.19.409 du 8 octobre 2019 relatif aux modalités de contrôle et répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

²⁹² Source : Données extraites de la plateforme Rokhas.

²⁹³ Building Regulation for Resilience, Managing Risks for Safer Cities, World Bank, GFDRR, 2016.

disposer d'équipements, de logiciels et de moyens de transport suffisants pour se rendre sur les chantiers. Lorsque ces ressources font défaut aux collectivités territoriales, celles-ci devraient avoir la possibilité de se reposer sur des compétences techniques disponibles dans le secteur privé, à travers un mécanisme organisé de délégation de responsabilités techniques.

Encadré 15 : Les différents dispositifs de vérification de l'application des règles de construction en France

En France, tout au long du processus de construction, différents dispositifs de vérification de la bonne application des règles de construction sont en place. Ceux-ci incluent :

- **Les vérifications contractuelles réalisées à l'initiative du maître d'ouvrage**, qui peut en particulier missionner un contrôleur technique au-delà des obligations réglementaires ;
- **Les vérifications prévues dans le cadre des démarches qualité** (auto-contrôle ou audit) propres aux certifications ou aux procédures internes que peuvent avoir mis en place les différents acteurs de la construction ;
- **Les contrôles prévus par la réglementation réalisés par des organismes sous agrément** de l'administration, comme le contrôle technique obligatoire pour certaines constructions, les certificats de conformité ou les attestations de prise en compte de la réglementation (par exemple en matière d'accessibilité) ;
- **Les contrôles régaliers** réalisés par l'administration (État ou collectivités publiques), constitués d'une part par le contrôle du respect des règles de construction, et d'autre part par les dispositifs spécifiques aux établissements recevant du public et aux immeubles de grande hauteur.

Source : Ministère des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales.

Cependant, l'examen des pratiques actuelles d'inspections sur site au Maroc témoigne de faiblesses sur l'ensemble de ces plans. Une forte dichotomie existe à l'heure actuelle entre d'une part :

- **Les contrôles du respect des règles d'urbanisme et des dispositions contenues dans les permis de construire octroyés.** Ces contrôles sont exercés par de nombreux agents de la fonction publique et sont la prérogative des autorités publiques mais aussi des architectes. Ce type de contrôle pose moins de difficultés pratiques dans leur application.
- **Les contrôles techniques de stabilité et de sécurité des chantiers.** Ces types de contrôles sont plus problématiques au Maroc, car ils ne sont pas exercés de façon systématique en ce qui concerne les marchés privés, par les autorités publiques. Les collectivités publiques ne disposent pas toujours de moyens humains et techniques suffisants pour accomplir cette mission. Cette faiblesse structurelle est utilement compensée par l'intervention des bureaux d'études et des bureaux de contrôle techniques privés au sein des « marchés structurés ». En revanche, un vide technique en matière de contrôle subsiste sur les petits marchés privés où les risques s'accumulent en l'absence de mécanisme de surveillance efficace de nature publique ou privée. L'absence de contrôles et supervision technique adaptés aux petits projets privés de construction présente un facteur de vulnérabilité au risque très tangible au Maroc.

Une réforme des régimes d'inspection des chantiers de construction est donc indispensable au sein d'une stratégie de prévention des risques. Une transformation souhaitable de la gouvernance locale nécessiterait de (i) rationaliser et optimiser l'organisation des ressources humaines disponibles et assurer leur mise à niveau et (ii) garantir une plus large affectation de ressources budgétaires aux moyens humains et techniques nécessaires aux contrôles des constructions.

Au-delà des moyens de détection des infractions, l'absence de conformité d'un ouvrage aux règles de sécurité doit aboutir à des mesures correctives concrètes et mesurables sur le chantier. Cette action ne doit pas être entravée ou annulée par des pratiques de corruption. Ce point soulève une question plus vaste de gouvernance locale de la fonction publique au Maroc qui dépasse le champ de cette étude.²⁹⁴ Une réforme des contrôles exige donc une prise en compte prioritaire des défis structurels et des difficultés suivantes :

- **Une ambiguïté concernant les prérogatives des différents contrôleurs, agents et fonctionnaires assimilés, et leurs modalités d'interaction.** Cette ambiguïté résulte de l'articulation même des dispositions légales et réglementaires déjà commentées au chapitre 4. Cette ambiguïté se reflète sur l'efficacité des contrôles sur le terrain. Une incertitude persiste donc sur le champ exact des prérogatives des différents agents habilités à exercer un contrôle, ce qui engendre des risques de juxtaposition entre

²⁹⁴ Pour une analyse approfondie, conférer notamment l'évaluation de la corruption au Maroc, (USAID) 2008 ou Un meilleur Climat de l'Investissement pour tous, Banque mondiale, 2005.

leurs différentes interventions sur le terrain. Le dispositif réglementaire actuel organise en effet des contrôles exercés par des agents sous l'autorité des Walis, des gouverneurs et de l'administration de l'urbanisme, ainsi que par des agents placés sous l'autorité des Présidents des conseils communaux. Il est donc indispensable de clarifier le champ respectif de ces contrôles pour parvenir à une meilleure coordination.

- **Des formations et des profils insuffisamment adaptés aux besoins techniques.** Ce défi s'applique autant aux communes rurales qu'aux zones urbanisées. Au sein des communes rurales, sur délégation du gouverneur, le caïd est un acteur déterminant. Celui-ci réalise des missions générales de police judiciaire, comme le maintien de l'ordre public, la réquisition des personnes et des biens, mais aussi de sécurité lors des rassemblements publics. Selon le code de procédure pénale, en sa qualité d'officier de police judiciaire, un caïd peut constater les infractions, et mener un travail d'investigation en rassemblant des preuves et en recherchant les auteurs d'actions criminelles.²⁹⁵ **Cependant ces acteurs, très rigoureusement sélectionnés par des concours de la fonction publique, ne sont pas pour autant formés, spécialisés et en pratique disponibles pour relever efficacement des infractions dans le domaine de l'urbanisme et du BTP.** Dans les zones urbanisées, la formation des différents contrôleurs relève des autorités locales et n'est pas non plus suffisamment axée sur la sécurité des biens et des personnes. Le statut d'officier de

police judiciaire, pour exercer les fonctions de contrôleur d'urbanisme a été récemment accordé aux fonctionnaires relevant du Wali ou du Gouverneur et aux fonctionnaires relevant des services déconcentrés de l'administration de l'urbanisme et de la justice.²⁹⁶ Selon la loi en vigueur, les conditions d'accès à ce statut n'exigent pas de la part du candidat d'avoir obtenu un diplôme de technicien spécialisé en urbanisme (par exemple en construction, en architecture, en génie civil ou en dessin du bâtiment) si cette personne dispose, par ailleurs, d'un diplôme permettant l'accès à une certaine échelle de la fonction publique. Cette faiblesse dans les conditions d'accès au statut peut se refléter sur le niveau de qualité des contrôles techniques in situ.²⁹⁷

- **Un déficit d'informations sur l'ouverture et le déroulement des chantiers.** Des innovations majeures de la loi 66-12 incluent notamment l'introduction de l'obligation de déclaration d'ouverture de chantiers ainsi que la tenue d'un cahier de chantier. Il s'agit là d'outils essentiels pour informer les autorités locales investies d'une mission de contrôle. Ces outils doivent permettre aux régulateurs d'identifier les ouvrages et organiser les contrôles en fonction du risque qu'ils présentent. Ces dispositions s'avèrent inégalement appliquées au Maroc. Par exemple, dans la région d'Al-Hoceima, de Rabat et de Témara, l'obligation de déclaration de

²⁹⁶ Décret No. 2.19.409 du 8 octobre 2019 relatif aux Modalités de contrôle et répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction.

²⁹⁷ Article 65 de la loi N° 12-90 et article 63-1 d du la loi No. 25-90 telles modifiées et complétées par la loi 66-12.

²⁹⁵ Articles 18 et 20 du Code de procédure pénale.

chantier par les architectes est peu respectée. De ce fait, la commune et l'agence urbaine ne disposent pas d'une source d'information suffisamment fiable pour déclencher, et encore moins organiser les contrôles. Les agents des communes de Témara et de Rabat ne réalisent des contrôles que sur les chantiers déclarés ouverts. En revanche, à Tanger et à Oujda, la loi semble bien mieux respectée, ce qui offre une meilleure visibilité aux autorités locales, et donc une meilleure base pour prioriser les contrôles des constructions.²⁹⁸

- **Des contrôles techniques exercés à des moments inopportuns.** C'est surtout le cas pour les marchés privés n'impliquant pas un bureau de contrôle privé. Ces contrôles exercés par les autorités locales sont en pratique organisés au stade unique de la réception du chantier, lorsque la plupart des éléments physiques liés à la stabilité des ouvrages ne sont déjà plus visibles et vérifiables, comme par exemple la portance du sol, la qualité des matériaux utilisés, ou encore la conformité de mise en œuvre des aciers dans les éléments structuraux.
- **Une absence de priorisation en ce qui concerne la gestion du risque.** En raison de la hausse rapide du nombre de construction au Maroc, et des contraintes en ressources humaines et techniques, il n'est pas envisageable pour les agents de la fonction publique de procéder à des contrôles exhaustifs pour chaque projet et à chaque étape de construction. Les autorités locales, en particulier les agents placés sous

l'autorité des Walis, des gouverneurs et de l'administration de l'urbanisme, ainsi que les agents placés sous l'autorité des Présidents des conseils communaux pourraient définir un ordre prioritaire de déploiement des inspections à l'aide d'une matrice de catégorisation des risques. Cet outil pourrait tenir compte de l'emplacement, de la taille, de l'usage projeté du bâtiment, mais aussi du nombre maximal de personnes pouvant l'occuper. Cette approche est en vigueur dans de nombreux pays. Par exemple, dans la ville de Yangon, au Myanmar, tous les projets de construction sont classés en fonction d'une matrice de catégorisation par rapport aux risques dès l'instruction du permis de construire, et ce jusqu'à l'octroi du certificat de conformité en fin de chantier. Cette approche permet ainsi de moduler l'utilisation des ressources de contrôle de façon ciblée et de consacrer prioritairement les ressources aux ouvrages présentant un risque accru.

- **Une absence de recours aux compétences techniques du secteur privé.** Confrontés à des défis similaires à ceux du Maroc, notamment le manque de capacités techniques des collectivités territoriales, la plupart des pays membres de l'Union Européenne ont instauré à plusieurs niveaux, la possibilité pour les autorités locales de recourir à des experts privés afin de mener des inspections techniques professionnalisées. Par exemple, ce recours est possible en Autriche depuis 30 ans. En Angleterre et au pays de Galles, des inspecteurs privés²⁹⁹ recensés et certifiés sur un registre

²⁹⁸ Source : Entretien avec les agence urbaine d'Al-Hoceima, Témara et Rabat, mars 2020.

²⁹⁹ "Approved Inspectors".

national sont habilités depuis plus de 20 ans, à mener des missions d'inspection en appui, ou en substitution des autorités locales.³⁰⁰ Les bureaux de contrôles techniques marocains constituent le moyen privilégié d'assurer la sécurité des grands ouvrages au Maroc. Une ressource comparable dans ses moyens pourrait être contractée et mobilisée au niveau local pour permettre d'augmenter la surveillance et combler ainsi le déficit de surveillance des petites constructions au Maroc. Selon le dernier recensement des constructions réalisé par le HCP³⁰¹, la « maison marocaine » représente plus de 70% des constructions du parc immobilier existant, soit près de 2.7 millions du total des constructions recensées dans le royaume. La vaste majorité des projets échappent donc à un contrôle technique indépendant et rigoureux pendant la phase de construction.

- **Des pratiques de corruption encore présentes.** La corruption, en particulier dans les contrôles et inspections, constitue un foyer important de risque au Maroc. Elle fragilise l'impact des différentes réformes réglementaires et institutionnelles qui se sont succédé. Le Maroc a renforcé sa politique de lutte contre la corruption en 1999. Cette volonté a été traduite par l'élaboration des programmes nationaux de lutte contre la corruption en 2005 et 2010 et par plusieurs réformes juridiques et institutionnelles qui ont été renforcées par

la Constitution du 2011.³⁰² Les institutions impliquées dans les domaines de l'urbanisme ou de la construction sont toujours parmi les plus concernées.³⁰³ La lutte contre la corruption dans ces administrations a été amorcée par des programmes initiés par les Départements en charge de l'Intérieur et la réforme administrative.³⁰⁴ Contrairement au personnel des agences urbaines qui disposent d'un code d'éthique professionnel, les agents en charge des contrôles relevant des Walis ou des Présidents de Communes, ne disposent pas encore d'un code d'éthique et de déontologie comparable. Cette tâche est néanmoins inscrite dans les actions engagées par le MATNUHPV dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la corruption dans les procédures de gestion urbaine.³⁰⁵

- **Un recours insuffisant aux nouvelles technologies.** Les contrôles étant normalement déployés sur la base des déclarations de chantiers, les dispositifs actuels d'information n'offrent généralement pas une ressource suffisante pour répondre au rythme de progression de l'habitat informel. Cependant le Maroc dispose maintenant

300 Good practices for construction regulation and enforcement reform, Guidelines for reformers, World bank Group, 2013.

301 Le dernier recensement de l'environnement bâti au Maroc a été réalisé en 2014 par le HCP.

302 Stratégie nationale de lutte contre la corruption, Commission Nationale Anti-Corruption - 2016.

303 D'après le classement des secteurs selon le niveau de corruption auxquels les citoyens ont été confrontés, les communes, les municipalités et Caïdat viennent en tête avec un pourcentage de 64,7% suivi par les Pachaliks et Arrondissements avec un pourcentage de 63,9%.

304 Rapport de synthèse relatif à la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2016-2018, Commission Nationale Anti-Corruption -2019.

305 Étude relative à la mise en place d'une cartographie des risques de corruption dans les secteurs de l'urbanisme et de l'immobilier pour le compte du Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Mazars, mai 2016.

de moyens d'observations satellitaires ultra modernes qui pourraient être pleinement exploités pour surveiller la progression des zones urbaines et endiguer les constructions non-réglementées.³⁰⁶ Ces nouveaux outils permettent déjà de mieux identifier l'ensemble de l'assiette foncière relevant des autorités territoriales en vue d'en assurer la sauvegarde. Ces mêmes outils pourraient être mieux intégrés dans les stratégies de gestion urbaine et de contrôle des constructions.

L'agence urbaine de Casablanca a pu acquérir et exploiter en 2019 des drones professionnels pour surveiller l'évolution de l'habitat non-réglementaire dans un rayon de 30 Km, avec des clichés de 3cm de précision. Cette information sera bientôt géoréférencée et mise à jour à partir de clichés hebdomadaires afin de mieux maîtriser la progression de ce type d'habitat très vulnérable.³⁰⁷

Cette approche pourrait être généralisée à d'autres grands centres urbains au Maroc comprenant des foyers d'habitats non-réglementaire et des bidonvilles. Bien que la dématérialisation des procédures ne recouvre aujourd'hui que le processus d'instruction et de délivrance de l'autorisation de construire, la loi prévoit l'introduction d'un cahier de chantier électronique permettant un suivi rigoureux

et complet des chantiers. Ce dispositif n'est pas encore en place. Il pourrait être déployé et, à terme, renforcé par des technologies de télédétection. A terme, les pouvoirs publics marocains pourraient encadrer et généraliser le recours à la technologie du BIM en créant ainsi l'opportunité d'une plateforme commune d'information et de suivi technique entre les autorités locales et les acteurs du BTP. Compte tenu de l'investissement technique et humain requis pour une pleine exploitation de cette technologie, cette avancée pourrait être d'abord organisée dans le cadre des marchés publics ou les projets privés structurés en tant qu'outil de contrôle qualité.³⁰⁸ Par comparaison, en France, l'usage du BIM et de la maquette numérique est fortement encouragé par l'État, en témoigne la signature de la charte « Objectif BIM 2022 » lancée en décembre 2017. En mars 2016, le premier permis de construire BIM a été déposé en France pour un programme résidentiel de plus de 100 logements locatifs sociaux. La visualisation en 3D assure aux autorités publiques locales, une compréhension rapide avec un temps de découverte réduit à quelques minutes.³⁰⁹

Le régime de régularisation des constructions non-réglementaires

Depuis la promulgation de la loi 12-90 relative à l'urbanisme, le cadre législatif marocain a ouvert

306 Le satellite « Mohammed VI-A » a été lancé avec succès en 2017 à l'initiative de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie.

307 Source : Entretien avec l'agence urbaine de Casablanca, novembre 2019.

308 Au Maroc, le Grand Théâtre de Rabat, est un projet BIM. Son permis de construire a été déposé et obtenu en 2013. Depuis, plusieurs autres projets ont été déposés. Bien que la technologie BIM soit encore débutante au Maroc, les grands projets complexes y ont déjà recours.

309 Le Moniteur, avril 2016.

la possibilité de régulariser des constructions non-réglementaires. La loi 66-12 a confirmé ce mécanisme donnant ainsi la possibilité aux personnes ayant procédé à des constructions illégales, de demander au Président du conseil communal, un permis de régularisation ou de mise en conformité, après accord de l'agence urbaine concernée. Un décret récent³¹⁰ apporte des précisions sur les conditions d'octroi en autorisant la régularisation pour :

- Des constructions réalisées sans autorisations de construire ;
- Toute construction disposant d'une autorisation de construire, mais dont les dispositions n'ont pas été respectées lors de la réalisation du projet ;
- Des constructions réalisées dans un lotissement non-réglementaire faisant l'objet d'une restructuration.³¹¹

Cette autorisation se substitue ainsi au permis d'habiter et au certificat de conformité, prévus dans le droit en vigueur. Un dispositif de régularisation peut s'inscrire dans une stratégie légitime de réduction de l'habitat non-réglementaire et de gestion du secteur informel. Cependant, le recours à cet instrument ne présente pas moins un risque réel de vulnérabilité accrue pour l'environnement bâti, car pour les opérateurs il ouvre une brèche permettant d'échapper au dispositif réglementaire

³¹⁰ Décret No 2-18-475 du 12 juin 2019 relatif à la fixation des mesures et des modalités de délivrance des permis de rénovation, de démolition et de régularisation (annexe 5).

³¹¹ Ce scénario figure dans l'annexe du décret précité, cependant il subsiste un flou concernant la définition d'un lotissement non-réglementaire faisant l'objet d'une restructuration.

existant de résilience urbaine. Il peut être aussi exploité à des fins personnelles ou de corruption.

Dans le cas du Maroc, la vision stratégique ayant conduit à l'instauration de cette procédure a été, à juste titre, d'exploiter la régularisation en outil de délimitation des quartiers non-réglementaires pour les doter de plans de restructuration et des équipements nécessaires, en s'appuyant sur des rapports d'expertise technique.

En comparaison, les collectivités territoriales en France disposent d'un outil comparable, mais celui-ci est utilisé dans un cadre bien plus restrictif. Depuis 2006, le code de l'urbanisme français a introduit l'instrument de la régularisation. Celui-ci est assorti de nombreuses précautions d'usage, afin d'éviter de régulariser des constructions susceptibles de causer un risque pour la sécurité des occupants.³¹² Le droit français écarte aussi les constructions réalisées sans permis de construire, ce qui réduit considérablement la portée de cet instrument.³¹³

Les pratiques locales de régularisation au Maroc sont difficiles à étudier pour deux raisons : tout d'abord, peu de décisions de régularisation ont été prises en l'absence de modalités claires concernant le recours à ce type d'autorisation. En l'absence de règles détaillées, les autorités locales ont souvent été réticentes à utiliser cet instrument et assumer la responsabilité liée à des décisions individuelles compte tenu des difficultés de régularisation foncière et urbanistiques des lotissements

³¹² Article L 111-12 du code de l'urbanisme.

³¹³ Institut de l'Épargne Immobilière & Foncière.

irréguliers.³¹⁴ Enfin, les nouvelles réglementations³¹⁵ visant à clarifier ces modalités sont très récentes (respectivement juin 2019 et janvier 2020), ce qui offre peu de recul pour analyser leur mise en œuvre pratique au niveau local.³¹⁶

Certains obstacles nuisent à une pleine mise en valeur de cet instrument et à la réalisation de ses objectifs, notamment en matière de réduction des risques. Ces obstacles incluent :

- ***Une période de régularisation trop courte pour permettre un traitement en profondeur des ouvrages non-réglementaires présentant des risques de stabilité et de sécurité.*** Le décret précité de juin 2019 ouvre une période de seulement deux ans après la publication du décret pour exploiter cet instrument réglementaire. De ce fait, la nouvelle réglementation obéit plutôt à une logique d'amnistie et d'exception. Cette période très courte n'est pas en phase avec les politiques publiques qui s'inscrivent dans la durée comme le programme « Ville sans Bidonville » et le programme « Habitat Menaçant Ruine ». Il est indispensable que ces approches stratégiques puissent être soutenues par un instrument efficace de régularisation, s'inscrivant lui-même dans la durée.
- ***Les dispositions réglementaires concernant l'expertise technique et l'exigence de mesures***

314 Source : Entretien avec les agence urbaine d'Al-Hoceima, Témara et Rabat, mars 2020.

315 Décret No 2-18-475 du 12 juin 2019 (précité) et Arrêté conjoint du Ministre de l'Urbanisme et du Ministre de l'Intérieur No 337.20 du 21 janvier 2020.

316 Celles-ci figurent dans le Décret n° 2-13-424 du 24 mai 2013) qui a récemment été modifié et complété par le Décret n°2-18-577 précité

de mise en conformité sont interprétées d'une manière littérale et souvent restrictive. Les modalités d'application de la réglementation actuelle insistent fortement sur le formalisme administratif de l'autorisation de régularisation. Cependant l'enjeu véritable de la procédure est intimement lié à la réalisation d'un diagnostic technique permettant d'identifier clairement des mesures de mise en conformité de l'ouvrage. Les autorités en charge de l'urbanisme devraient être donc être incitées à exiger le déploiement d'une expertise technique spécialisée permettant de constater et de traiter des défaillances susceptibles de mettre en danger des personnes et des biens.

Les dispositions actuelles du droit devraient être interprétées comme exigeant un diagnostic technique robuste et crédible. Ces dispositions³¹⁷ sollicitent un certificat délivré par un ingénieur spécialisé attestant que le bâtiment, objet de la régularisation, réponde aux exigences de sécurité, de solidité et de stabilité, et aux règles en vigueur en matière de prévention contre les risques d'incendie. L'application de cette disposition devrait le plus souvent conduire à un examen indispensable des différents aspects de sécurité, de solidité et de stabilité. Ces aspects sollicitent des compétences techniques relevant de plusieurs disciplines qu'un seul ingénieur spécialisé peut difficilement fournir. Compte tenu des enjeux élevés en matière de prévention des risques, il serait nécessaire d'imposer dans la pratique un rapport d'expertise complet reposant sur des disciplines clefs comme la géotechnique, l'ingénierie des structures et des

317 Arrêté conjoint NO 337-20 du 21 janvier 2020 précité.

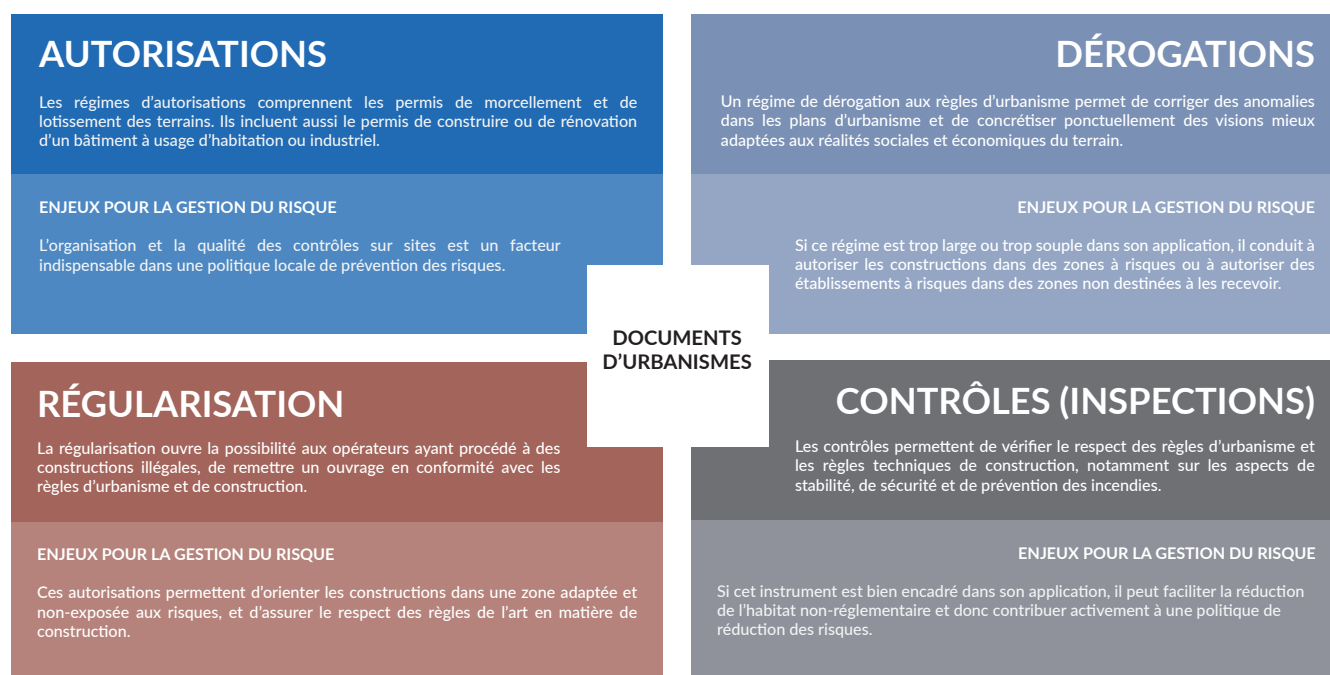
matériaux. Ce rapport d'expertise devrait être établi sur la base des conclusions des diagnostics effectués par un laboratoire spécialisé.

En conclusion, le recours à l'outil de régularisation devrait être limité dans son champ d'application pour éviter de fragiliser les fondements mêmes du régime général de la réglementation de l'urbanisme et de la construction au Maroc. Cet instrument devrait être néanmoins maintenu afin d'offrir un outil opérationnel de gestion urbaine et de traitement des constructions non-réglementaires

qui représentent, selon les estimations, entre le quart et le tiers du parc de logements existant.³¹⁸ Cet instrument peut donc s'imposer comme outil efficace de gestion et de prévention des risques à condition (i) qu'il dépasse un simple but de formalité administrative en contribuant à des solutions techniques de mise en conformité des constructions crédibles et durables, et (ii) qu'il puisse être dûment exploité sur une échelle de temps réaliste, en phase avec la durée des grandes politiques publiques d'urbanisme qui s'inscrivent dans la durée.

³¹⁸ Source : Etude relative à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gestion du Foncier (SNGF) réalisée par la Direction de l'Aménagement du Territoire en 2014.

Figure 17 : Rôle et utilité des instruments de gouvernance réglementaire locale dans la prévention des risques



Source : Les auteurs.

5.3. Recommandations

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.
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** en renforçant les passerelles entre les administrations publiques centrales et territoriales.
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** de façon à mieux prévenir les risques d'octroi de dérogation susceptible d'accroître la vulnérabilité aux risques.
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.**
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.** Il est nécessaire d'y inclure les activités liées à la construction de projets immobiliers de grande ampleur et de catégoriser ces activités selon leur échelle et leur réel impact sur l'environnement.
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.** Envisager une approche similaire aux dispositions du code de l'urbanisme français en associant le silence de l'administration à un rejet du permis, dans les cas où le projet est soumis à une enquête publique environnementale ou est situé à proximité de sites sensibles.
43. **Prolonger l'effort de dématérialisation des procédures en assurant l'élimination des circuits et étapes physiques persistantes encore constatées sur le terrain.** Poursuivre le déploiement de la plateforme « Rokhas » en appuyant les besoins en formation et en équipement des plus petites communes.
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** sur la base des prérogatives de la loi 66-12.
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.

- 46. Encourager les autorités locales à organiser les contrôles sur la base de matrices de catégorisation des risques préétablies** et tenant compte de critères tels que l'emplacement, la taille, la destination projetée du bâtiment et le nombre maximal de personnes pouvant l'occuper.
- 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**, selon des modalités semblables à celles en vigueur en Angleterre, au pays de Galles, ou en Autriche.
- 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.** Cet effort pourrait s'inspirer du programme de drones initié par l'agence urbaine de Casablanca pour mieux comprendre et appréhender la progression de l'habitat non-réglementaire.
- 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**

susceptibles de contribuer à la maîtrise des risques en milieu urbain (telles que les programmes Villes sans Bidonville et Habitat Menaçant Ruine).

- 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.**





6. CONCLUSION

L'urbanisation au Maroc offre l'opportunité historique d'un accroissement des richesses et des revenus en plaçant le pays sur une trajectoire durable d'amélioration du niveau de vie, de réduction de la pauvreté et de réduction des disparités territoriales. L'urbanisation s'accompagne néanmoins de nombreux défis comme l'augmentation tangible de la vulnérabilité de l'environnement bâti aux aléas. Ces risques sont exacerbés par de nombreux facteurs tels que la croissance non maîtrisée de la population urbaine, un haut niveau de littoralisation, le changement climatique, la persistance d'un habitat non-réglementaire et insalubre et de poches de pauvreté, ainsi que des carences au sein du cadre régulateur de l'aménagement du territoire et de la construction.

De nombreux chantiers de réformes ont été menés dans la période récente par le gouvernement marocain sur le terrain de la réglementation de

l'aménagement du territoire et de la construction ce qui favorise un climat de poursuite des réformes dans ce domaine.

Dans cette perspective, l'étude invite les responsables marocains à bâtir un **Plan d'Action Stratégique de Renforcement du Cadre Régulateur** sur la base des préconisations effectuées. Pour ce faire, un groupe de travail pourrait être constitué sous l'impulsion conjointe du ministère de l'Intérieur et du MATNUHPV. Ce groupe pourrait rassembler en son sein les parties prenantes publiques, les représentants de l'industrie et des professionnels du BTP, ainsi que d'autres acteurs privés comme le secteur des assurances, les organismes spécialisés en formations techniques, ou encore les organismes spécialisés dans la gestion de l'environnement.

Ce plan d'action stratégique pourrait s'appuyer sur trois axes principaux de développement :

Axe No 1 : Ancrer le plan d'action réglementaire au sein de la nouvelle Stratégie Nationale de Gestion des Risques

Le plan d'actions réglementaire doit s'intégrer pleinement à la nouvelle Stratégie Nationale de Gestion des Risques (2020-2030) et à son plan opérationnel de mise en œuvre pour la période 2020-2025.

Cet effort de dialogue doit guider la réflexion de manière à :

- **Inscrire la poursuite des réformes réglementaires dans le but de renforcer les mesures non-structurelles de prévention des risques.** Les mesures non-structurelles présentent un rapport coût-bénéfice très avantageux et permettent des approches transversales multirisques pertinentes pour la résilience urbaine.
- **Réduire l'écart qualitatif entre les ouvrages construits dans le cadre des marchés publics et les ouvrages privés,** ces derniers présentant un retard tangible par rapport aux ouvrages publics en termes de respect des règles de l'art et des normes de construction.
- **Réduire la vulnérabilité des bâtiments en considérant le cycle de vie complet des ouvrages, y compris pendant les phases d'exploitation, de transformation, de réhabilitation et de démolition.** Cela signifie en pratique que les efforts de prévention des risques doivent être mieux distribués sur toute

la durée de vie des ouvrages, à l'aide d'outils régulateurs appropriés.

- **Mieux considérer les risques anthropiques dans la stratégie réglementaire.** Les risques majeurs aussi importants qu'ils soient ne peuvent pour autant occulter les risques d'incendies des bâtiments, les risques d'effondrements structurels, les risques industriels, l'insalubrité dans les constructions et les risques épidémiologiques. En pratique, ce rééquilibrage nécessite une meilleure information quantitative sur les risques anthropiques et des mécanismes de surveillance mieux adaptés à ces enjeux.

Axe No 2 : Conduire une action portant sur l'amélioration des textes législatifs et réglementaires

Dans ce sens, les activités considérées prioritaires incluent (i) la mise en cohérence progressive des principaux textes formant le socle du cadre réglementaire, et à court terme (ii) l'achèvement nécessaire de la réflexion concernant le rôle, les responsabilités, les qualifications et les modalités d'encadrement de certains acteurs clefs du BTP tels que les ingénieurs et les bureaux de contrôle techniques (iii) l'amélioration des dispositions techniques de certains textes majeurs en vue de mieux intégrer la gestion du risque dans le cycle de vie complet d'un ouvrage (chapitre 4).

Axe No 3 : Conduire une action portant sur le cadre de la gouvernance réglementaire locale

Sur le long terme, cet axe exige de renforcer progressivement les capacités techniques de la gouvernance locale dans sa capacité de

sensibilisation, de régulation et de contrôle des ouvrages. A plus court terme, l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des procédures encadrant l'aménagement du territoire urbain et de la construction est indispensable pour favoriser (i) une plus grande inclusion des acteurs assujettis à la réglementation, (ii) la réduction de l'habitat non-réglementaire, et en définitive, (iii) une meilleure maîtrise des risques (Chapitre 5).

La pandémie de Covid-19 souligne également le lien indissociable entre l'environnement bâti, la santé, la sécurité publique et le sort des populations les plus vulnérables. Dans ce sens l'outil de la réglementation constitue une ressource importante dans les politiques de réponse et de prévention des risques. L'application d'un Plan d'Action Stratégique de Renforcement du Cadre Régulateur contribuera donc à renforcer durablement la résilience urbaine au Maroc.





7. 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 professionnalisé 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.



8. ANNEXES

ANNEXE 1 : Liste des intervenants rencontrés

Collectivités territoriales

Commune d'Al Hoceïma (CAH)

M. Abdennasser Salhi, Chef de Division, Division de l'Urbanisme, Technique et des Affaires sociales, Culturelles et Sportives
M. Najim El Mtahari, Cadre, Division de l'Urbanisme de la Commune
M. Hassan Rafik, Technicien, Service Technique de la Commune

Institutions de recherche

Centre d'Études et de Recherches en Aménagement et Urbanisme (CERAU)

M. Mohamed Hanzaz, Directeur, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU))

Centre National pour la Recherche Scientifique et Technique (CNRST)

M. Nacer Jabour, Chef, Division Institut National de la Géophysique (ING)

Conseil National de l'Ordre des Architectes (CNOA)

Mme. Najoua Loudyi, Secrétariat Général Adjointe, Conseil Régional du Centre
Mme. Fatima Saber, Présidente, Commission Formations, Accompagnement des Jeunes & Com., Conseil Régional du Centre
Mme. Dounia Benjelloun, Membre, Conseil Régional du Centre
M. Younes Alami Laaroussi, Membre, Conseil Régional du Centre
M. Mounir Benchekroun, Membre, Conseil Régional du Centre
M. Mouhcine Ghawam, Membre, Conseil Régional du Centre

École Hassania des Travaux Publics (EHTP)

M. Brahim Lekhlif, Directeur de la Formation Continue
 Mme. Soumia Mekouar, Responsable de la Coopération
 M. Souhail Elghazi, Directeur de la Recherche Scientifique
 M. Omar Alami Bachir, Enseignant Chercheur/Directeur des Études, Département Mathématiques, Informatique & Géomatique

École Mohammadia d'Ingénieurs (EMI)

M. Moulay Larby Abidi, Directeur, Direction Générale

École Nationale d'Architecture (ENA)

M. Aziz Ouahabi, Directeur
 M. Khalid el Harrouni, Professeur/Directeur Adjoint Chargé de la Recherche
 M. Houssain Tahouati, Professeur

Institut Marocain de Normalisation (IMANOR)

M. Abderrahim Taibi, Directeur Général

Laboratoire Public des Essais et d'Études (LPEE)

M. Hassan Zanzoun, Ingénieur Chimie des Matériaux/Chef Division Bâtiments, Division Bâtiments
 M. Mohamed Benyahya Tabib, Directeur, Division des Systèmes de Management et Audits
 M. Taoufiq Abounacer, Ingénieur d'État/Expert Chargé de Missions, Direction Technique et Scientifique
 M. Ziani Elhassani, Directeur, Centre Expérimental d'Hydraulique

Organes gouvernementaux et institutions de publiques**Agence Nationale des Équipements Publics (ANEP)**

M. Hamid El Fellous, Ingénieur en Chef, Division de la Réglementation Technique et de la Normalisation
 Mme. Jamila Mouline, Ingénieur en Chef, Division de la Réglementation Technique et de la Normalisation

Agence Urbaine d'Al Hoceima (AUC)

M. Hanafi Jamal, Directeur, Agence Urbaine d'Al Hoceima
 M. Yazif Kamal, Chef de Division, Division des Affaires Financières
 M. Arrifi Abdelhak, Chef du Service des Études Générales, Département des Études et de la Topographie
 Mme. El Gout Radia, Hors Cadre (Géologue), Département de la Gestion Urbaine et de la Réglementation
 M. Smail Gharib, Chargé de Département, Département de la Gestion Urbaine et de la Réglementation

Agence Urbaine de Casablanca (AUC)

Gouverneur/M. Toufiq Benali, Directeur, Agence Urbaine de Casablanca

Agence Urbaine de Rabat Salé (AURS)

M. Itmine Farid, Chef de la Division des Affaires Juridiques et du Contentieux (DAJC), Département des Affaires Juridiques et de la Topographie
 M. El Bakkouri Hassan, Chef de la Division des Affaires Juridiques et du Contentieux (DAJC), Département des Affaires Juridiques et de la Topographie
 Mme. Oumoussa Sara, Chef de l'Antenne de Rabat, Département de la Gestion Urbaine
 Mme. Ait Belabbas Sara, Ingénieur d'état en Environnement au DPU, Département de la Planification Urbaine

Agence Urbaine de Skhirate Témara (AUST)

Mme. Naima Driouech, Direction, Chargée de Mission

M. Mostapha PALAMBO, Direction, Chargé de Mission

Mme. Touriya MEROUAN, Département de la Planification Urbaine et des Affaires Foncières, Chef Département de la Planification Urbaine et des Affaires Foncières

M.Youssef ADDIOUI, Chef, Département de la Gestion Urbaine et des Affaires Juridiques

M. Rachid BOUHAMIDI, Chef, Division des Affaires Foncières et Topographiques, Département de la Planification Urbaine et des Affaires Foncières

Haut-Commissariat au Plan (HCP)

M. Oussama Marseli, Directeur, Direction de la Statistique

M. Rachid Zoubir, Chef de Division, Division de la Cartographie et du Système d'Information Géographique

Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme de L'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV)

Mme. Soraya Khalil, Directrice, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

M. Bali Hania, Chef de service, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

Mme. Sahli Asmaa, Chef de service, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

M. Ilyas Essabai, Ingénieur, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

M. Yamoul Nada, Architecte, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

M. Benama Toufiq, Chef de division, Direction de la Qualité et des Affaires Techniques

Mme. Badria Benjelloun, Directrice de l'Urbanisme, Direction de l'Urbanisme

Mme. Lamia Guerouani, Chef de Division, Division de la Recherche de la Prospective Urbain

Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau (METLE)

M. Abdellah Ismaili, Directeur, Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession

M. Noureddine Salmi, Chef de Division, Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession

M. Hassan Taleb, Chef de Division, Direction des Affaires Techniques et des Relations avec la Profession

Ministère de l'Intérieur (MI)

M./Colonel. Soufian Samghouli, Directeur de la Direction des Secours, de la Planification, de la Coordination et des Études, Direction Générale de la Protection Civile

M./Commandant. Houdaigui, Directeur de la Direction des Secours, de la Planification, de la Coordination et des Études, Direction Générale de la Protection Civile

M. Mohamed Faouzi, Wali, Secrétaire Général, Secrétariat Général

M. Abdallah Nassif, Gouverneur, Directeur de la Gestion des Risques Naturels (PI)

M. Hadine Achraf, Secrétariat général, Programme de Gestion Intégrée des Risques de Catastrophes Naturelles & de la Résilience

Ministère de l'Energie, des Mines de l'Eau et de l'Environnement (MEMEE)

Mme. Kriem Soukaina, Département de l'Environnement

Mme. Damghi Hanane, Département de l'Environnement

Mme. Naima Oumoussa, Département de l'Environnement

M. Tahiri rachid, Chef de division Changements Climatique et de l'Économie Verte, Département de l'Environnement

M. Ajir Abdelkader, Chef de Service de Normalisation, Division de l'Évaluation Environnementale, Département de l'Environnement

M. Jawad Benhmidane, Chef de la Police de l'environnement, Département de l'Environnement

Mme. Elkhadiri Chiamae, Département de l'Eau / Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau

M. Hassnaoui My Idriss, Chef, Département de l'Eau/Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau

M. Brirhet Hassan, Directeur, Département de l'Eau / Direction de la Recherche et de la Planification de l'Eau

Mme. Bouchra Lmoudden Elalaoui, Directrice, Pôle Ingénierie et Développement

M. Mustapha Chafik, Directeur, Développement Durable

Holding Al Omrane

Mme. Bouchra Lmoudden Elalaoui, Directrice, Pôle Ingénierie et Développement

M. Mustapha Chafik, Directeur, Développement Durable

Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT)

Mme. Soumaya Samlali, Chef du Service de la Coopération Technique, Direction du Développement, Division Coopération Internationale

Mme. Rachida Idamia, Cadre Responsable en Charge de la Coopération Technique et Financière, Direction du Développement, Division Coopération Internationale

Mme. Assia Mohsine, Chef de la Division Formation des Formateurs (DRIF), Direction de l'Ingénierie

M. Hafid Aboulhassane, Directeur, Direction Organisation et Systèmes d'Information

Organisations internationales et agences gouvernementales indépendantes**Agence Japonaise de Coopération Internationale JICA Maroc**

Mme. Careme Kumi, Adjointe au Représentant Résident

M. Yokota Kenji, Adjoint au Représentant Résident

Ambassade du Japon au Royaume du Maroc

M. Takashi Sakoda, Premier Secrétaire

M. Moulay Rachid Alaoui Mhamedi, Assistant de la Coopération Économique Chargé du Programme APL

Secteur privé**Atelier d'Architecture Abdelhakim Guilmi (AAAG)**

M. Abdelhakim Guilmi, Architecte

Archimedia

M. Fouad Akalay, Directeur

Mme. Frou Akalay, Directrice Communication et Relations Presse

Bureau d'Études Sécurité et Environnement (BESIE)

M. Adil Faouzi, Directeur Général, Centre de Formation Incendie Secourisme
Mme. Elgoulali Jihane, Ingénieure Responsable du BET BESIE, Centre de Formation Incendie Secourisme
Mme. Khalil Abderrahim, Chef de Projet

Bureau de Contrôle Technique SOCOTEC

M. Nabil Bensouda, Directeur, Département Industrie, Environnement et Sécurité

Société Centrale de Réassurance (SCR)

M. Khalid Alabaddan, Directeur, Direction Centrale Support Technique
M. Abdelssalam Taouaf, Technicien, Direction Centrale Support Technique

Ribatis (Opérateur de la Plateforme "Rokhas")

Mohammed Faycal Benachou, Directeur Exécutif

Société civile**Fédération Marocaine du Conseil et de l'Ingénierie (FMCI)**

M. Nabil Benazzou, Président
M. Abdallah Tarzi, Ingénieur

Fédération Nationale de Promoteurs Immobiliers (FNPI)

M. Anice Benjelloun, Vice-Président et Secrétaire Général Adjoint

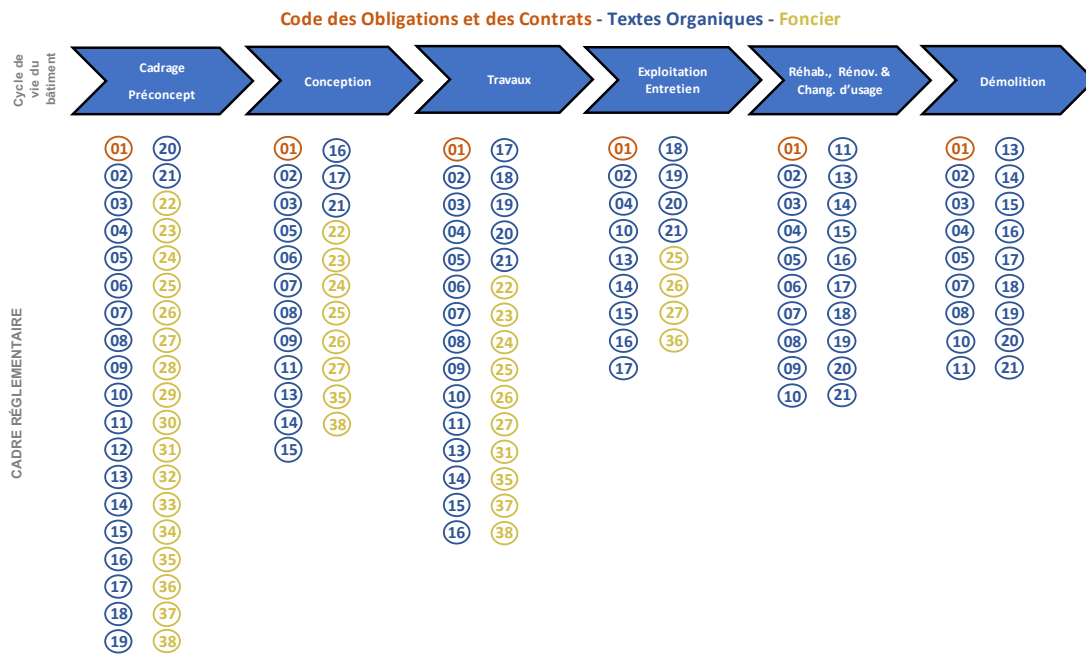
Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux Publics (FNBTP)

M. Mostafa Meftah, Directeur Délégué
M. Anas Ouazzani, Responsable, Département Emploi Formation & Dialogue Social

Ordre Régional des Architectes de Tanger

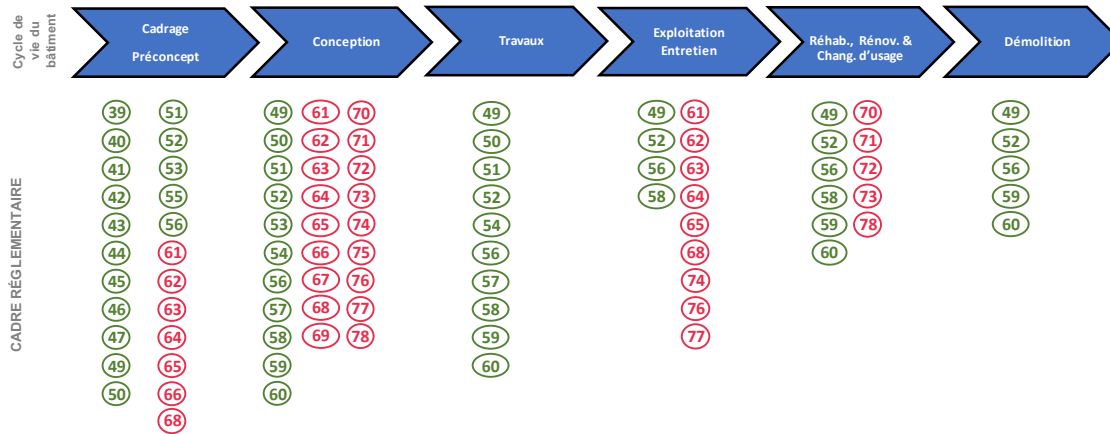
Mme. Soukayna Benjelloun, Vice-Présidente

ANNEXE 2 : Cartographie des lois et réglementations relatives au cycle de vie complet d'un bâtiment



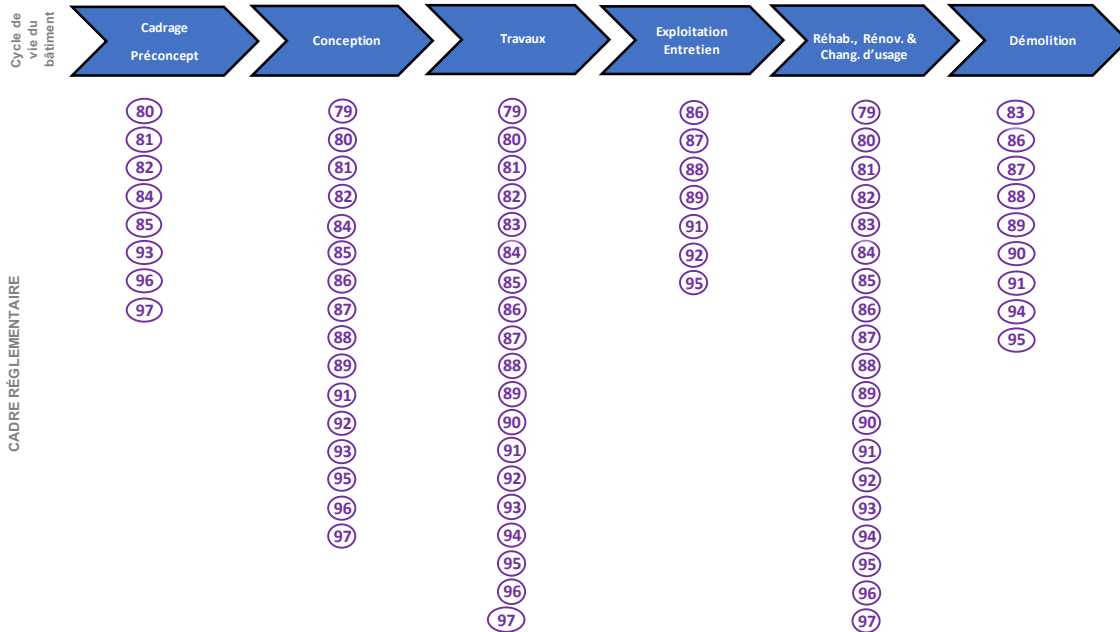
Rubrique	No.	INTITULE
COC	1	Dahir relatif au Code des Obligations et des Contrats 12 septembre 1913 et toutes les modifications y afférent.1913
	2	Dahir relatif aux attributions du Gouverneur. 1977
	3	Loi portant création de l'Agence de Casablanca.1984
	4	Décret conférant au Ministère de l'Intérieur les pouvoirs et attributions en matière de promotion nationale, d'urbanisme et d'aménagement du territoire.1985
	5	Loi relative à Création de l'Agence Urbaine et de Sauvegarde de Fès.1992
	6	Arrêté du Ministre de l'Intérieur fixant les attributions et l'organisation des services extérieurs chargés de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Aménagement du Territoire. 1993
	7	Loi instituant les Agences Urbaines.1993
	8	Décret pris pour l'application du Dahir portant loi No. 1-93-51 du 10 septembre 1993 instituant les Agences Urbaines. 1993
	9	Décret fixant l'organisation et les attributions du Ministère de l'Habitat.1995
	10	Décret relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de l'Intérieur. 1997
	11	Loi relative à la modification et complément de la loi No. 19-88 sur l'Agence Urbaine de Fès.2000
	12	Lettre Royale du 24 chaoual 1422 au premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement.2002
	13	Loi relative à la Charte Communale.2002
	14	Loi relative à l'Organisation des collectivités préfectorales et provinciales.2002
	15	Loi modifiant et complétant la loi No. 78-00 relative à la Charte Communale en 2003.2003
	16	Décret n° 2-05-1369 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative.2005
	17	Loi modifiant et complétant la loi No. 78-00 relative à la Charte Communale.2009
	18	Loi organique relative aux régions.2015
	19	Loi organique relative aux préfectures et provinces.2015
	20	Loi organique relative aux communes.2015
	21	Décret portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative.2018
TEXTES ORGANIQUES	22	Dahir relatif à l'immatriculation foncière.1913
	23	Dahir relatif au Domaine Public.1914
	24	Dahir fixant diverses dispositions transitoires pour l'application du dahir organique sur l'immatriculation.1915
	25	Dahir relatif aux occupations temporaires du domaine public.1918
	26	Dahir relatif au Domaine Municipal. 1921
	27	Dahir relatif aux associations syndicales de propriétaires de lotissements. 1938
	28	Dahir fixant le rôle et les attributions du conservateur général de la propriété foncière.1953
	29	Décret Royal portant Loi complétant le dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation des immeubles.1968
	30	Loi relative à l'établissement et à la conservation du cadastre national .1973
	31	Loi portant l'immatriculation des immeubles.1976
	32	Loi portant création de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre et de la Cartographie (ANFCC).2002
	33	Décret d'application pris pour l'application de la loi 58-00 portant création de l'ANFCC 2002
	34	Décret relatif à la commission régionale chargée de certaines opérations foncières. 2004
	35	Loi modifiant et complétant le dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation foncière. 2011
	36	Loi sur les droits réels.2011
	37	Loi complétant le dahir du 12 août 1913 sur l'immatriculation foncière.2013
	38	Décret relatif aux formalités de l'immatriculation foncière.2014
FONCIER		

Urbanisme - Règlements spécifiques

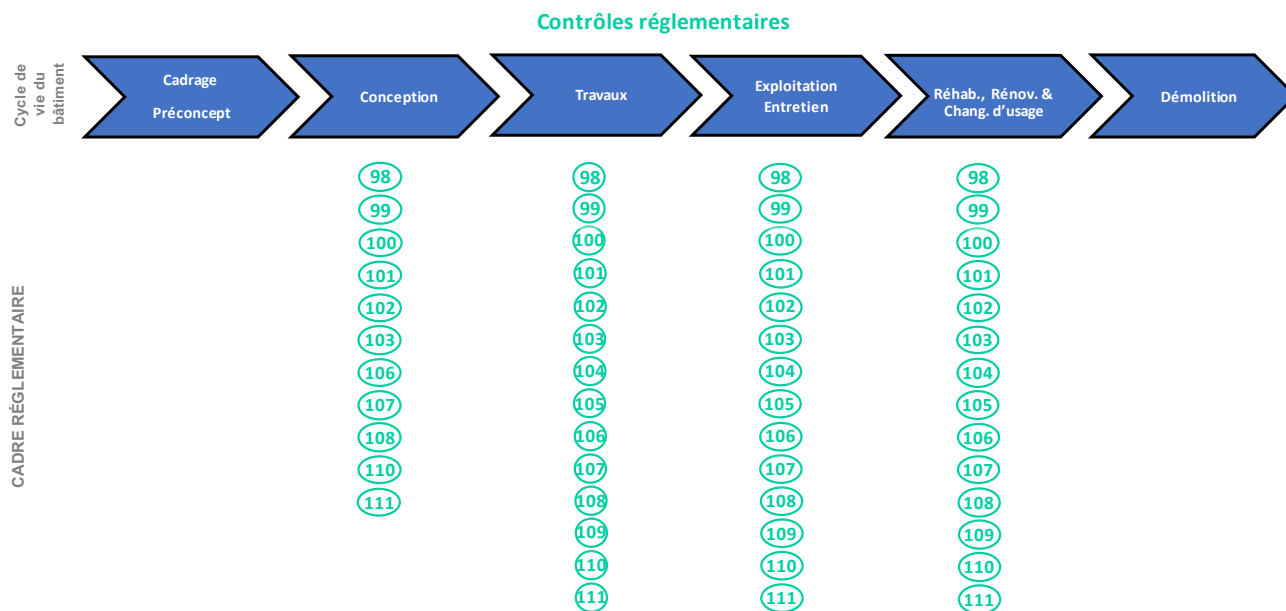


rubrique	No.	INTITULE
URBANISME	39	Dahir relatif aux alignements, plan d'aménagement et d'extension des villes, servitudes et taxes de voirie.1914
	40	Dahir relatif aux servitudes militaires.1934
	41	Dahir portant création de servitudes de visibilité.1937
	42	Dahir portant création d'une zone d'isolement autour des cimetières dans les villes nouvelles.1938
	43	Dahir relatif au développement des Agglomérations Rurales.1960
	44	Décret définissant les zones d'habitat économique et approuvant le règlement général de construction applicable à ces zones.1964
	45	Décret pris pour l'application de la loi No. 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire.1982
	46	Loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire. 1982
	47	Dahir relatif au schéma directeur d'aménagement urbain du Grand Casablanca. 1984
	48	Décret relatif aux voies de communication. 1990
	49	Loi sur l'Urbanisme. 1992
	50	Loi relative aux lotissements, Groupe d'habitations et Morcellements. 1992
	51	Décret pris pour l'application de la loi No. 25-90 relative aux Lotissements, groupes d'habitations et morcellements. 1993
	52	Décret pris pour application de la loi 12-90 sur l'urbanisme. 1993
	53	Décret arrêtant la liste des schémas directeurs d'aménagement urbain visée à l'article 89 de la loi No. 12-90 relative à l'urbanisme. 1995
	54	Décret relatif au règlement général de construction fixant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements ainsi que des textes pris pour leur application.2013
	55	Arrêté conjoint du Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire et du Ministère de l'Intérieur No. 3214-13 du 14 novembre 2013 fixant Les pièces constitutives des dossiers exigibles aux demandes d'autorisation en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements, groupes d'habitation et morcellements ainsi que les textes pris pour leur application. 2013
	56	Arrêté du Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT) n° 4274-15 du 12 juin 2015 fixant les attributions et l'organisation des services déconcentrés du MUAT. 2015
	57	Arrêté conjoint du Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire et du Ministre de l'Intérieur No. 2164.16 du 12 juillet 2016 abrogeant et remplaçant l'annexe No.1 de l'Arrêté conjoint No. 3213-13 du 14 novembre 2013 portant création de guichet unique des autorisations d'urbanisme au niveau des communes dont la population est supérieure à 50.000 habitants, ainsi qu'au niveau des arrondissements. 2016
58	Loi relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction. 2016	
59	Décret relatif à la procédure et Modalités d'octroi des autorisations de réfection, régularisation et de démolition. 2019	
60	Décret portant promulgation du Règlement Général de Construction définissant la forme et les conditions de délivrance des autorisations et documents définis par les lois d'urbanisme de lotissement et groupement d'habitations et morcellement. 2019	
RÈGLEMENTS SPECIFIQUES	61	Dahir portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.1914
	62	Dahir portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.1933
	63	Arrêté Viziriel portant classement des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.1933
	64	Arrêté Viziriel modifiant celui du 13 octobre 1933 sur les établissements classes.1949
	65	Dahir modifiant l'article 9 du Dahir du 25 août 1949 portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux.1950
	66	Arrêté viziriel interdisant l'installation de certaines industries dans les villes municipales et les centres délimités par arrêté viziriel, avec leurs zones de banlieue ou leurs zones périphériques.1950
	67	Arrêté viziriel portant réglementation de la hauteur sous plafond des locaux à usage d'habitation. 1953
	68	Réglementant les conditions relatives à la délivrance des autorisations, permissions et concessions des distributions d'énergie électrique ainsi qu'au fonctionnement et au contrôle des dites distributions 1962
	69	Décret portant le règlement de construction Parasismique (R.P.S 2000) applicable aux bâtiments fixant les règles parasismiques et instituant le Comité national du génie parasismique.2002
	70	Loi relative aux accessibilités. 2003
	71	Décret modifiant le règlement de construction parasismique (R.P.S 2000) applicable aux bâtiments fixant les règles parasismiques et instituant le Comité national du génie parasismique. 2004
	72	Décret pris pour application de la loi 10-03 relative aux accessibilités. 2011
	73	Décret portant règlement parasismique pour les constructions en terre et instituant le Comité national des constructions en terre (RPACTerre 2011). 2013
	74	Décret portant création du comité interministériel chargé du suivi de l'exécution des stratégies et programmes relatifs à la promotion des droits des personnes en situation de handicap. 2014
	75	Décret portant Règlement Général de Construction fixant les règles de performance énergétique des constructions et instituant le comité national de l'efficacité énergétique dans le bâtiment. 2014
	76	Décret portant Règlement Général de Construction fixant les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les constructions et instituant le comité national de la prévention des risques d'incendie et de panique dans les constructions. 2014
	77	Loi relative à la protection et à la promotion des droits des personnes en situation d'handicap. 2016
	78	Arrêté conjoint du Ministre de l'Industrie, de l'Investissement, du Commerce et de l'Economie Numérique, Ministre de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville par intérim et du Ministre de l'Intérieur n° 2306-17 du 5 décembre 2017 fixant les spécificités techniques et les mesures des différentes

Profession, Agréments, Qualification, Classification

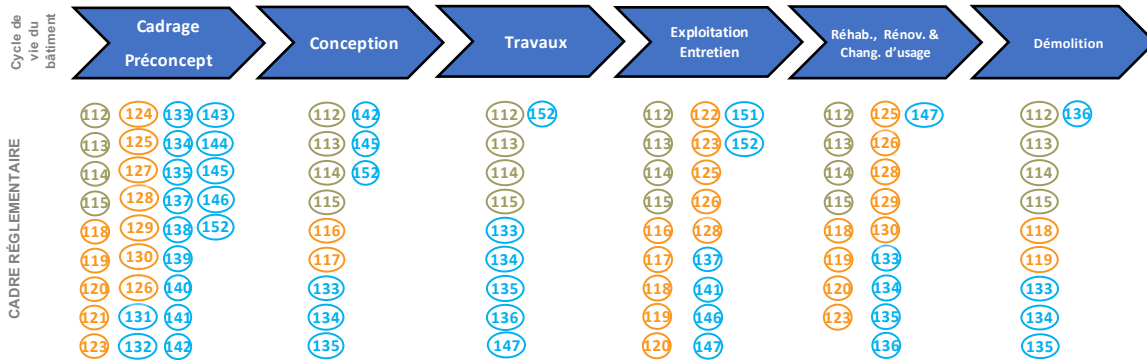


Rubrique	No.	INTITULE
PROFESSION/AGRÈMENTS/QUALIFICATION/CLASSIFICATION	79	Dahir réglementant le titre d'ingénieur au Maroc. 1949
	80	Loi relative à l'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'ordre national des architectes. 1993
	81	Décret pris pour application de la loi No. 016-89 relative à l'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'ordre national des architectes, tel qu'il a été modifié et complété. 1993
	82	Loi relative à l'exercice de la profession d'ingénieur géomètre-topographe et instituant L'ordre national des ingénieurs géomètres-topographes. 1994
	83	Décret instituant, pour le compte du Ministère des Travaux Publics de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres, un système de qualification et de classification des entreprises de bâtiment et de travaux publics. 1994
	84	Décret pris pour l'application de la loi No.30-93 relative à l'exercice de la profession d'ingénieur géomètre-topographe et instituant l'ordre national des ingénieurs géomètres-topographes. 1995
	85	Décret pris pour l'application l'article 116 de la loi No.30-93 relative à l'exercice de la profession d'ingénieur géomètre-topographe et instituant l'ordre national des ingénieurs géomètres-topographes. 1995
	86	Décret instituant, pour la passation de certains marchés de services pour le compte de l'Etat un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre. 1999
	87	Décret instituant, pour la passation des marchés pour le compte de l'Etat, un système de qualification et de classification des laboratoires de bâtiment et de travaux publics 2001
	88	Arrêté du Ministre de l'Equipeement et des Transport modifiant l'annexe au Décret 2-98-984 sur le système de qualification des Bureaux d'Etudes Techniques. 2005
	89	Arrêté du Ministre de l'Equipeement et des Transports abrogeant et remplaçant le tableau annexé au décret n° 2-98-984 du 22 mars 1999 instituant, pour la passation de certains marchés de services pour le compte de l'Etat, un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre. 2010
	90	Arrêté du Ministre de l'Equipeement et des Transports fixant le nombre de catégories des entreprises de bâtiment et de travaux publics correspondant à chaque secteur d'activité, les seuils de classification à l'intérieur de chaque catégorie ainsi que le montant maximum annu el d'un marché pour lequel une entreprise d'une catégorie donnée peut être admise à soumissionner. 2010
	91	Arrêté du Ministre de l'Equipeement et des Transport abrogeant et remplaçant l'annexe au Décret 2-98-984 sur le système de qualification des BET. 2013
	92	Arrêtés du Ministre de l'Equipeement et du Transport abrogeant et remplaçant la liste des activités des laboratoires de bâtiment et de travaux publics annexée au décret n° 2-01-437 du 19 septembre 2001 instituant, pour la passation des marchés pour le compte de l'Etat, un système de qualification et de classification des laboratoires de bâtiment et de travaux publics. 2013
	93	Loi complétant la loi n° 016-89 relative à l'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'Ordre national des architectes. 2014
	94	Arrêté du Ministre de l'Equipeement, du Transport et de la Logistique fixant le nombre de catégories des entreprises de bâtiment et de travaux publics correspondant à chaque secteur d'activités, les seuils de classification à l'intérieur de chaque catégories ainsi que le montant maximum annuel d'un marché pour lequel une entreprise d'une catégorie donnée peut être admise à soumissionner. 2014
	95	Arrêté du Ministre de l'Equipeement, du Transport et de la logistique complétant le tableau annexé au décret n° 2-98-984 22mars 1999 instituant pour la passation de certains marchés de services pour le compte de l'Etat, un système d'agrément des personnes physiques ou morales exécutant des prestations d'études et de maîtrise d'œuvre. 2015
96	Loi modifiant et complétant la loi No. 016-89 relative à l'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'Ordre national des architectes. 2016	
97	Loi modifiant la loi n° 016-89 relative à l'exercice de la profession d'architecte et à l'institution de l'Ordre national des architectes. 2016	



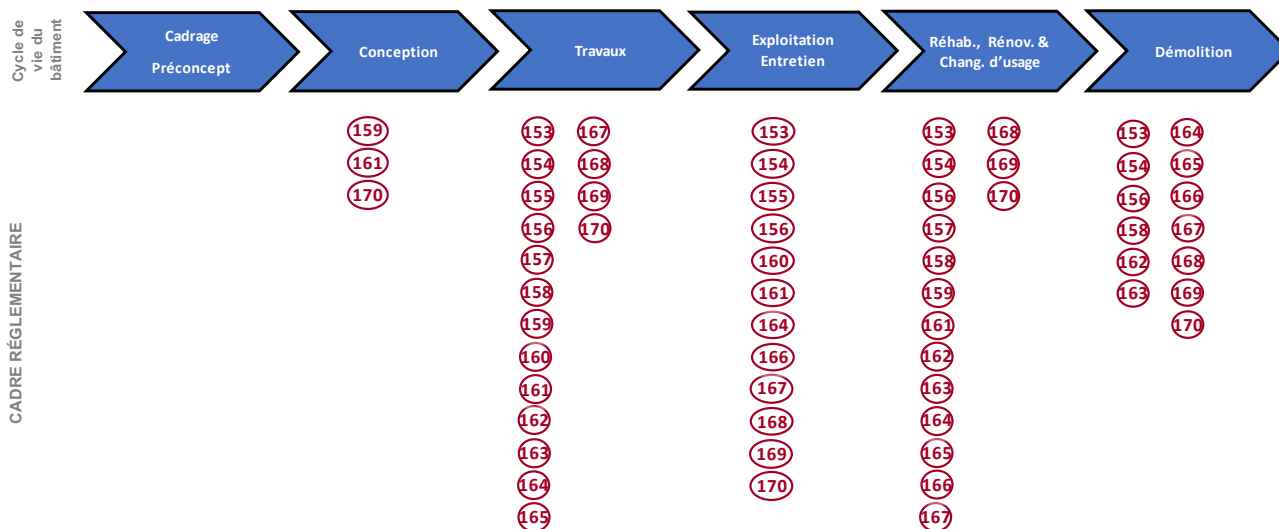
Rubrique	No.	INTITULE
CONTROLES REGLEMENTAIRES	98	Dahir portant réglementation du fonctionnement des ascenseurs et monte-charges accompagnés. 1943
	99	Arrêté du directeur du travail et des questions sociales modifiant l'Arrêté du directeur du travail et des questions sociales du 02 janvier 1952 déterminant les conditions d'agrément pour la vérification des installations électriques. 1952
	100	Arrêté du Ministre des Travaux Publics de Formation Professionnelle et de la Formation des cadres portant approbation du règlement concernant l'installation, le fonctionnement et l'entretien des ascenseurs et Montes charges. 1953
	101	Dahir portant règlement sur l'emploi des appareils à vapeur à terre. 1953
	102	Arrêté du directeur de la production industrielle et des mines réglementant la construction, l'entretien et l'établissement des appareils à vapeur à terre. 1953
	103	Arrêté du Directeur de la production industrielle et des mines fixant certaines modalités d'application du dahir du 22 juillet 1953 portant règlement sur l'emploi des appareils à vapeur à terre. 1953
	104	Arrêté du Directeur du travail et des questions sociales fixant les conditions d'agrément des personnes et organismes chargés de la vérification des appareils de levage autres que les ascenseurs et monte-charge. 1953
	105	Arrêté du Directeur du travail et des questions sociales fixant les conditions de vérification des appareils de levage autres que les ascenseurs et monte-charge. 1953
	106	Dahir portant Règlement sur les appareils a pression de gaz. 1955
	107	Arrêté Directorial pour application du Dahir du 12 janvier 1955 sur les appareils a gaz. 1955
	108	Arrêté du Ministre des Travaux Publics de FP et F des cadres modifiant l'arrêté du 9 Avril 1953. 1990
	109	Circulaire ministérielle No. 2456 du 2 décembre 2005 relative aux agréments des organismes chargés du contrôle réglementaire des appareils à vapeur et à pression de gaz. 2005
	110	Loi relative à la sécurité des produits et des services complétant le COC. 2011
	111	Décret pris pour Application de la loi 24-09 relative a la sécurité des produits et des services. 2013

Normalisation - Entretien, Réhabilitation, Gestion Immobilière - Environnement, Efficacité énergétique



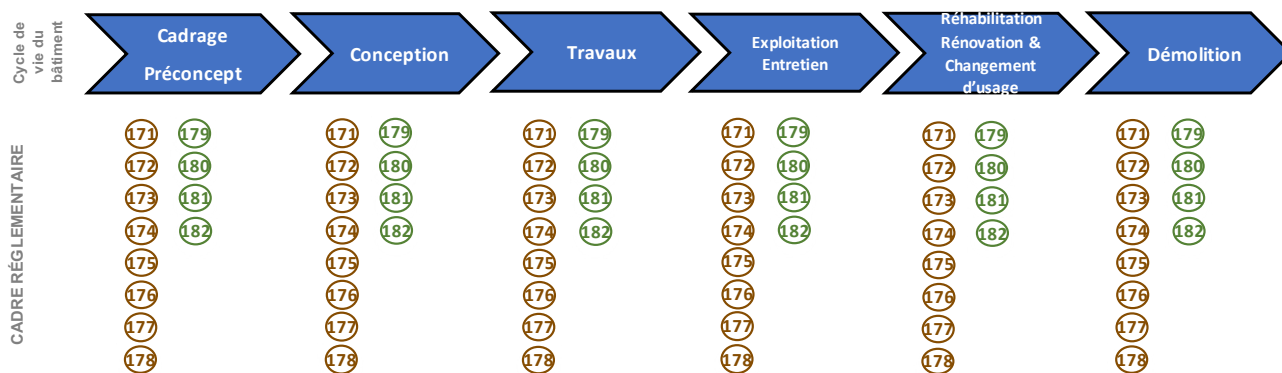
Rubrique	No.	INTITULE
NORMALISATION	112	Dahir relatif la normalisation industrielle, notamment son article 3 définissant l'ensemble des normes marocaines homologuées se rapportant aux travaux du bâtiment. 1970
	113	Décret portant les composition et les attributions des organismes de la normalisation industrielle, en vue de la recherche de la qualité et de l'amélioration de la productivité. 1970
	114	Décret pris pour application du Dahir 1.70.157 sur la normalisation. 1993
	115	Loi relative à la normalisation, à la certification et à l'accréditation et instituant IMANOR. 2010
	ENTRETIEN/RÉHABILITATION/GESTION IMMOBILIERE	116
117		Décret pris pour l'application du dahir portant loi No. 1-76-258 du 8 octobre 1977 relatif à l'entretien des immeubles et l'installation de conciergeries dans les immeubles d'habitation. 1977
118		Loi relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité. 1980
119		Décret pris pour application de la loi No. 22-80 relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité. 1981
120		Loi relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis. 2002
121		Loi complétant le dahir du 12 août 1913 formant code des obligations et des contrats (VEFA : la vente d'immeuble en l'état futur d'achèvement). 2002
122		Loi relative à la location-accession à la propriété immobilière. 2003
123		Décret pris pour l'application de l'article 12 de la loi No. 18-00 relative au statut de la copropriété des immeubles bâtis. 2004
124		Décret pris pour l'application des articles 618-3 et 618-16 du dahir 12 août 1913 formant code des obligations et des contrats (vente en état future d'achèvement). 2004
125		Décret pris pour l'application des articles 4 et 16 de la loi No. 51-00 relative à la location accession. 2004
126		Loi organisant les rapports contractuels entre les bailleurs et les locataires des locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel. 2013
127		Loi modifiant et Complétant de la loi No. 44-00 sur la VEFA. 2016
128		Loi modifiant et Complétant la loi No. 18-00 sur la copropriété. 2016
129		Décret pris pour l'application de la loi No. 94.12 relative aux constructions menaçant ruine et à l'organisation des opérations de renouvellement urbain. 2017
130		Loi relative aux constructions menaçant ruine et à l'organisation des opérations de renouvellement urbain. 2017
ENVIRONNEMENT & EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	131	Loi relative à l'Eau. 1995
	132	Décret relatif à la délimitation des zones de protection et des périmètres de sauvegarde et d'interdiction. 1998
	133	Loi relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement. 2003
	134	Loi relative aux études d'impact sur l'environnement. 2003
	135	Loi portant lutte contre la pollution atmosphérique. 2003
	136	Loi relative à la gestion des déchets et à leur élimination. 2006
	137	Décret relatif aux attributions et au fonctionnement du comité national et des comités régionaux des études d'impact sur l'environnement. 2008
	138	Décret fixant les modalités d'organisation et de déroulement de l'enquête publique relative aux projets soumis aux études d'impact sur l'environnement. 2008
	139	Loi relative l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. 2010
	140	Loi relative aux énergies renouvelables. 2010
	141	Décret fixant les modalités d'élaboration du plan Directeur National de gestion des déchets dangereux. 2010
	142	Loi relative aux aires protégées. 2010
	143	Décret pris pour l'application de la loi No.13-09 relative aux énergies renouvelables. 2011
	144	Décret pris pour l'application de la loi No.16-09 relative à l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. 2011
	145	Loi relative à l'efficacité énergétique 2011
	146	Loi portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable 2014
	147	Décret relatif à la gestion des déchets dangereux. 2015
148	Loi sur le littoral 2015	
149	Loi "Eau". 2016	
150	Loi rlative à la création de l'Agence Marocaine de l'Efficacité énergétique. 2016	
151	Décret relatif à l'audit énergétique obligatoire et aux organismes d'audit. 2019	
152	Circulaire publiée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisation, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, le 30 avril 2019 à l'intention des Directeurs des Agences Urbaines afin de les inciter à mettre en œuvre les exigences du Règlement Général de Construction fixant les règles de performance énergétique des bâtiments. 2019	

Hygiène, Sécurité, Protection de la santé



Rubrique	No.	INTITULE
HYGIÈNE / SÉCURITÉ / PROTECTION DE LA SANTÉ	153	Dahir des Obligations et Contrats du 12 août 1913. Articles obligeant les employeurs à prendre en compte la sécurité de leurs salariés. 1913
	154	Dahir sur les établissements classés. 1914
	155	Arrêté du délégué à la résidence générale portant fixation de la composition du comité de techniciens, institué par l'article 1er de l'arrêté viziriel du 28 juin 1938, concernant la protection des travailleurs dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques. 1938
	156	Arrêté relatif aux précautions à prendre par les travailleurs qui emploient le ciment à prise rapide. 1950
	157	Arrêté du directeur du travail et des questions sociales du 31 janvier 1950 déterminant les termes de l'affichage indiquant les prescriptions hygiéniques à observer dans l'emploi du ciment à prise rapide. 1950
	158	Arrêté déterminant les mesures particulières de protection et de salubrité applicables dans les chantiers du bâtiment et des travaux publics. 1952
	159	Arrêté déterminant les mesures particulières de sécurité relatives aux appareils de levage autres que les ascenseurs et monte-charge. 1953
	160	Arrêté du Directeur de la santé publique et de la famille relatif à la liste des médicaments et du matériel médical qui doivent être détenus en permanence sur les chantiers. 1954
	161	Arrêté viziriel modifiant l'Arrêté viziriel du 9 septembre 1953 déterminant les mesures particulières de sécurité relative aux appareils de levage autre que les ascenseurs et monte-charge. 1956
	162	Décret déterminant les mesures particulières de protection et de salubrité applicables dans les chantiers de travaux dans l'air comprimé. 1970
	163	Décret relatifs aux mesures prophylactiques à prendre sur les chantiers. 1970
	164	Décret fixant les conditions de l'exécution d'office des mesures ayant pour objet d'assurer la sûreté et la commodité. 1980
	165	Décret relatif à la protection des travailleurs exposés aux poussières d'amiante. 2001
	166	Loi portant code du travail, consacre tout un chapitre à la santé et à la sécurité au travail, organisé en quatre sections : <ul style="list-style-type: none"> • Les dispositions générales (articles 281 –301) ; • Les services médicaux du travail (articles 304 – 331) ; • Les Comités de sécurité et d'hygiène et comités d'entreprise (articles 336 -344) ; • Les dispositions concernant les salariés victimes d'accident de travail ou de maladie professionnelle (articles 265 – 267). 2003
	167	Arrêté du ministre de l'emploi et de la formation professionnelle fixant les mesures d'application générales et particulières relatives aux principes énoncés par les articles de 281 à 291 du code du travail. 2008
	168	Arrêté conjoint du Ministre de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, du Ministre de la Santé, du Ministre de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies et du Ministre de l'Énergie, des Mines et de l'Environnement No.3352-10 du 26 octobre 2010 fixant la valeur moyenne d'exposition aux fibres d'amiante dans le milieu de travail. 2010
	169	Décret modifiant et complétant le décret No.2.98.975 du 23 janvier 2001 relatif à la protection des travailleurs exposés aux poussières d'amiante. 2012
170	Loi relative à la réparation des accidents de travail. 2014	

Marchés publics - Assurances



Rubrique	No.	INTITULE
MARCHÉS PUBLICS	171	Décret approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de services portant sur les prestations d'études et de maîtrise d'œuvre passés pour le compte de l'Etat. 2002
	172	Loi relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. 2003
	173	Loi complétant la loi No.69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. 2011
	174	Décret relatif aux marchés publics. 2013
	175	Décret rectificatif du Décret No.2-12-349 du 4 avril 2013 relatif aux marchés publics. 2013
	176	Arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances relatif à la dématérialisation de la procédure de passation des marchés publics. 2014
	177	Décret approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux. 2016
	178	Décret modifiant et complétant le décret No.2-12-349 du 20 mars 2013 relatif aux marchés publics. 2019
ASSURANCES	179	Loi portant Code des Assurances. 2002
	180	Loi modifiant et complétant la loi No.17-99 portant Code des Assurances. 2016
	181	Décret pris pour l'application de la loi No.17-99 portant code des assurances, tel que modifié et complété. 2019
	182	Décret pris pour l'application de la loi No.110-14 instituant un régime de couverture des conséquences d'événements catastrophiques et modifiant et complétant la loi No.17-99 portant code des assurances. 2019



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 : www.gfdr.org/en/building-regulation-for-resilience