

La réalisation des documents d'urbanisme: Contraintes et pistes d'amélioration

Hicham CHEBBARE

Doctorant à la FSJES Ain Sebaa (Droit public) Université Hassan II - Casablanca.

Mohamed ABOU CHAHOUA

Doctorant à la FLSH Saïs (Géographie) Université Sidi Mohamed Ben Abdellah- Fès.

Résumé :

Cet article vise à déterminer l'étendue de la présence de la question d'exécution des documents d'urbanisme et la réalisation des équipements publics dans l'agenda des politiques publiques de l'Etat, étant donné que le pouvoir central est l'acteur principal dans l'intervention publique pour organiser l'espace géographique et améliorer les indicateurs de développement. La générosité d'implantation des équipements publics lors de la phase de réalisation du plan d'aménagement est transformée à une avarice dans l'exécution. Cet article fait le constat des contraintes et obstacles rencontrés dans la réalisation des équipements et infrastructures publics, ces contraintes multiples et imbriquées sont réparties entre objectifs et mesures procédurales, en termes de détermination des réponses correctes au phénomène d'oscillation des équipements entre programmation et réalisation et d'identification des pistes pratiques de réforme pour surmonter la crise de dualité programmation/ exécution afin de donner aux équipements publics le statut qu'ils méritent en tant que mécanisme pour parvenir à la justice spatiale et sociale.

Mots clés : Planification urbaine, documents d'urbanisme, plan d'aménagement, équipements publics, développement socio-économique, foncier.

ملخص:

يسعى هذا المقال إلى تحديد مدى حضور مسألة المرافق العمومية في أجندة الإدارة العمومية و انعكاس درجة التفكير فيها على إعدادها وتنزيلها، على اعتبار أن السلطة المركزية هي الفاعل الرئيسي في التدخل العمومي لتنظيم المجال الجغرافي ورفع مؤشرات التنمية، إذ على الرغم من سعي الدولة لإشباع الحاجيات المرفقية خلال الدراسة، فإن ذلك يقابل بشح ملحوظ خلال التنزيل، فالصعوبات والعراقيل التي تعترض إعداد المرافق العمومية، هي صعوبات متشعبة ومتداخلة تتوزع بين الموضوعية والإجرائية، مما يستلزم تحديد الإجابات الصحيحة على ظاهرة التذبذب المرفقي بين الإعداد والانجاز وتحديد مداخل الإصلاح العملية الكفيلة بتجاوز أزمة البرمجة وذلك بغية إعطاء المرافق العمومية المكانة التي تستحقها كآلية لتحقيق العدالة المجالية والاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: التخطيط الحضري، وثائق التعمير، تصميم التهيئة، المرافق العمومية، التنمية السوسيواقتصادية، العقار.

Abstract:

This article aims to determine the extent of the presence of the issue of implementing urban planning documents and the realization of public facilities in the State's public policy agenda, given that the central authority is the main actor in public intervention to organize geographical space and improve development indicators. The generosity in the placement of public facilities during the implementation phase of the development plan is transformed into stinginess in execution. This article notes the constraints and obstacles encountered in the implementation of public equipment and infrastructure. These multiple and intertwined constraints are divided between objectives and procedural measures, in terms of determining the correct responses to the phenomenon of oscillation of equipment between programming and execution and identifying practical reform pathways to overcome the crisis of duality between programming and execution, in order to give public equipment the status it deserves as a mechanism to achieve spatial and social justice.

Key words: urban pacification, urban planning documents, public facilities, socio-economic development, real estate.

Introduction

L'urbanisme, dans son sens large, revêt une importance capitale dans le contexte de l'aménagement du territoire en raison de son rôle à organiser l'utilisation et l'exploitation de l'espace, ainsi que son objectif de préparer le sol et de fournir les espaces nécessaires, aménagés et adaptés pour accueillir les constructions.

La planification urbaine ; à travers les documents d'urbanisme ; cherche à réaliser l'intégration dans l'organisation d'un espace dont le développement nécessite une étude approfondie, en mettant en place des mécanismes de référence pour élaborer des conceptions et des stratégies où le législatif et le technique se chevauchent, afin d'atteindre une organisation rationnelle de l'espace visant à répondre aux besoins des citoyens, y compris les équipements et les infrastructures publiques, ainsi qu'une utilisation rationnelle des ressources naturelles et humaines.

Les documents d'urbanisme ne sont pas seulement des "documents techniques", mais ce sont des documents stratégiques qui permettent de mettre en œuvre toutes les politiques publiques et de concevoir une vision économique et sociale du territoire et concevoir tous les projets planifiés des départements ministériels sur le terrain à travers des équipements publics et les mettre à la disposition des citoyens afin de répondre à leurs besoins éducatifs, sanitaires, économiques, administratifs, sociaux, récréatifs, sportifs...

L'importance des infrastructures et équipements publics et leur position de premier plan reposent sur leur statut constitutionnel qui stipule la nécessité de les organiser sur la base de l'égalité entre les citoyennes et citoyens pour y accéder, l'équité dans la couverture du territoire national et la continuité dans la prestation des services¹. Cela se fait en incitant l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales à mobiliser tous les moyens disponibles pour faciliter l'accès des citoyennes et citoyens à leurs services². (13).

¹ Article 154 de la constitution marocaine : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.

² Article 31 de la constitution marocaine : L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits :

- aux soins de santé ;
- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'État ;
- à une éducation moderne, accessible et de qualité ;
- à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables ;
- à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique ;
- à un logement décent ;
- au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi ;
- à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite ;
- à l'accès à l'eau et à un environnement sain ;
- au développement durable.

La mention constitutionnelle de la place des services publics découle de leur nature d'utilité publique.

L'État est appelé à œuvrer sur la bonne mise en œuvre des dispositions des plans d'aménagement et à veiller à la mise en place correcte des équipements publics prévues dans le plan. Cependant, la réalité confirme de manière tangible un manque d'exécution, ce qui soulève la problématique suivante : « **Quel est le degré de respect de réalisation des documents d'urbanisme en s'appuyant sur les contraintes et pistes d'amélioration ?** »

De cette problématique plusieurs questions peuvent être posées sur les motivations de la programmation, les contraintes de non-application, la complexité des procédures, le nombre élevé d'intervenants, l'absence de financement et l'exagération des prévisions. La question se pose également quant à la pertinence du document d'urbanisme tant que ses dispositions restent théoriques et non réalistes.

Pour décomposer les éléments de cette problématique, cet article tentera de répondre aux questions précitées à travers le diagnostic des contraintes de la réalisation des documents d'urbanisme et par conséquent les équipements publics (I) et les pistes d'amélioration pour changer cette situation stagnante et mettre en œuvre les équipements publics sur le terrain (II).

I- Les contraintes de réalisation des documents d'urbanisme

La mise en place, la programmation et la sécurisation des équipements publics nécessitent leur prise en compte par les documents d'urbanisme, en particulier le plan d'aménagement, en tant qu'outil de référence essentiel pour la gestion et l'organisation de l'espace, ainsi que pour la régulation de l'expansion urbaine et la satisfaction des besoins individuels et collectifs de la population en fournissant des conditions d'intégration et de complémentarité.

Le système d'élaboration et d'approbation des documents d'urbanisme au Maroc se caractérise par un ensemble de procédures compliquées et une multiplicité des intervenants marquées par le manque de coordination entre les entités administratives qui concourent à tout processus urbain et à l'absence de l'esprit d'initiative que connaissent la planification et la gestion urbaines.

Les principaux problèmes rencontrés par le secteur de l'urbanisme sont la procédure "complexe" pour la réalisation des documents d'urbanisme. Le délai moyen de production d'un document d'urbanisme est de six ans, tandis que ce document a une validité de dix ans,

"donc la planification ne correspond pas à la réalité ; le territoire évolue de manière très significative mais le document prend six ans¹.

Sept facteurs majeurs qui expliquent l'échec de réalisation du contenu des documents d'urbanisme :

A- La contrainte du temps.

Dans tout processus de planification, la notion du temps est primordiale, au niveau de la planification urbaine au Maroc, cette notion n'est pas prise en compte à l'exception de la durée de l'enquête publique pour les plans d'aménagement. Ce facteur est régi par les clauses du marché qui relie l'Agence Urbaine au Bureau d'études (BET), et l'expérience a montré que ce délai (qui est généralement fixé à 12 mois) est dépassé de loin, par conséquent ces documents, après leur approbation, perdent leur utilité, vu qu'ils présentent une vision de planification dépassée à cause des changements démographiques et socio-économiques qu'ont connus les territoires durant la période prolongée d'élaboration.

Certes, le respect des délais contractuels par les BET, permet de produire un contenu convenable et approprié, alors que le dépassement de ces délais entrainera des obstacles au niveau administratif et opérationnel et le contenu des documents ne sera plus valable pour réaliser les objectifs fixés auparavant.

Le besoin en ressources humaines expérimentées et en moyens techniques est la cause principale de la non- réalisation d'un plan d'aménagement dans les délais fixés , les BET s'engagent ; lors de la participation aux appels d'offres relatifs aux documents d'urbanisme ; à mener l'étude par une équipe multidisciplinaire composée d'architecte, ingénieur géomètre topographe, paysagiste, urbaniste, géographe, économiste..., alors que dans la réalité l'étude n'est menée que par un architecte-urbaniste, tandis que les études socio-économiques réalisées par le BET sont généralisées et ne prennent pas souvent en considération les caractéristiques du territoire.

Enfin, il faut signaler que certaines études urbaines nécessitent des études préliminaires ; notamment de nature topographique (restitution, photos aériennes...) ; qui ne sont pas réalisées dans les délais prévus.

B- Les contraintes foncières

Le foncier est le principal pilier de toute planification urbaine, c'est la première condition de toute action d'intervention et de gestion sur le sol. La problématique du foncier au Maroc émane de la nature des terrains et du type de propriétés et leurs statuts juridiques multiples.

¹ Mme Fatima Azzahra AL MANSOURI, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, lors de la séance des questions orales à la chambre des représentants en date du 17 janvier 2022.

La nature topographique du terrain (zone inondable, érosion du sol, terrains accidentés...) empêche la réalisation de toute planification urbaine, surtout que les planificateurs ne posent pas cet élément lors des études urbaines¹.

La diversité des statuts fonciers des terrains (Melks, terrains domaniaux, terrains collectifs, terres Habous et terres Guiches...) et l'absence d'enquête foncière collectant les informations sur les terrains couverts par le plan d'aménagement (propriétaire, statut foncier, projets autorisés à réaliser sur le terrain, immatriculation...) rend difficile l'expropriation et la réalisation de certains équipements (certains équipements ne peuvent pas être réalisés sur des terrains qui sont régis par des textes spécifiant d'avance la nature des projets à réaliser).

C- Les contraintes socio-économiques.

Loin des études programmées et résultats prévisionnels, une confrontation sur le terrain s'annonce entre les exigences socio-économiques et les opportunités offertes par le document d'urbanisme, cette incohérence entre ces deux parties de confrontation s'explique par :

- Incohérence entre les objectifs programmés dans les documents d'urbanisme et ceux programmés dans les plans de développement locaux ;
- Manque de concertations avec les acteurs locaux et les citoyens lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et par conséquent un manque de participation des intéressés dans l'élaboration des politiques publiques locales ;
- Mise à jour tardive entre les mécanismes de planification et la réalité urbaine sur le terrain ;
- Sentiment d'injustice foncière (pour certains propriétaires) résultante de la répartition des valeurs foncières après l'approbation des plans d'aménagements, la valeur des terrains varie selon les attributions qui leur sont accordées (zone immeuble, zone habitat, zone villa, espace vert...).

D- Les contraintes financières.

L'urbanisme est un secteur qui nécessite de grands financements, que ça soit pour les études ou pour les réalisations, or, on constate que lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, l'approche financière est rarement posée notamment par les services extérieurs et la commune concernée.

Le coût financier d'un équipement ne se limite pas uniquement dans les charges de construction, mais il englobe également le coût du terrain, les équipements et les charges de fonctionnement, ce qui constitue des charges financières énormes pour l'Etat et pour les collectivités territoriales. Le manque d'un montage financier de l'équipement projeté et la non budgétisation des fonds nécessaires rendent très difficile sa réalisation.

¹ أحمد المالكي وسعيد البولماني ، إدارة التعمير وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، عددي 76-77 لأشهر من شتنبر لدجنبر 2007، ص 53.

Le taux du coût du foncier est élevé par rapport au coût global du projet, il varie entre 30% à 60% (selon les zones) pour les projets de logement, 40% à 60% pour les projets hôteliers et entre 10% à 50% pour les projets industriels¹.

La non réalisation des projets programmées pour une durée de 10 ans, prive les propriétaires de bénéficier des rentes de leurs terrains (exploitation, vente...) et par conséquent une moins-value pour l'économie locale.

E- Multiplicité des acteurs et dilution des responsabilités.

Un plan d'aménagement nécessite 113 signatures² depuis son lancement jusqu'à son approbation, ce qui explique la multiplicité des acteurs intervenant dans ce processus.

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de planification et gestion urbaines a entraîné une confusion en matière de partage des responsabilités³ et l'existence d'un grand nombre d'intervenants ce qui rend difficile la coordination entre tous ces acteurs et constitue une entrave sérieuse à la production et à la mise en œuvre des documents d'urbanisme.

Conformément aux résultats de l'enquête d'opinion menée par M. Hamid Rais (architecte et urbaniste)⁴ 70% des enquêtés ont affirmé que la multiplicité des institutions chargées de l'urbanisme rend difficile la gestion urbaine de la ville.

F- Complexité des procédures.

Sur le volet de programmation, la procédure actuelle de production des documents d'urbanisme est lente et complexe, un plan d'aménagement nécessite 15 étapes⁵ pour arriver à l'étape d'approbation, chaque étape est dépendante de celle qui la précède. La réalisation du contenu de chaque étape dépend essentiellement de la volonté de coopération et de synergie entre les acteurs.

¹ Amal EL KHAMMAL, La question foncière au cœur du développement des territoires, Exposé à l'occasion des 7èmes universités francophones de perfectionnement des géomètres, Skhirat-Rabat, 1er décembre 2019.

² Mme Fatima Azzahra AL MANSOURI, op, cit.

³ Rais Hamid, Dysfonctionnements urbains et responsabilités des acteurs locaux, Journal Al Bayane du 16 juillet 2019.

⁴ Ibid.

⁵ (Phase de l'Appel d'offres, photos aériennes et restitution, études locales, études ménages, études socio-économiques et démographiques, plan d'occupation du sol, rapport de diagnostic, phase du projet à l'échelle 1/2000^{ème}, Règlement d'aménagement et Note de présentation pour Commission Technique Locale CTL, réunion POST CTL, Phase CTL, phase de l'enquête publique et délibérations du conseil communal, phase de la commission centrale, phase de vérification et correction, phase d'approbation.)

D'autre part et sur le volet de réalisation, la complexité des procédures d'expropriation des terrains pour utilité publique demeure une principale entrave d'exécution des contenus des documents d'urbanisme.

G- La contrainte environnementale.

La dimension de protection de l'environnement est présente dans les textes régissant l'urbanisme prévisionnel¹ (Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU)), par la préservation des terres agricoles et des zones forestières en fixant leurs limites par voie réglementaire et en déterminant les zones d'urbanisation et les dates à compter desquelles elles peuvent être ouvertes à l'urbanisation.

Malgré ça et lors de l'élaboration du SDAU, il n'est pas nécessaire d'effectuer des études environnementales sur le terrain étudié, et par conséquent certains projets sont programmés sur des terres agricoles et plusieurs problèmes, relatifs aux ceintures vertes, au transport et aux décharges publiques se posent.

Quant à l'urbanisme réglementaire (Plan d'aménagement), l'approche de l'environnement est décrite par l'article 19 de la loi 12.90 relative à l'urbanisme, en fixant les zones dont la construction est interdite, affectant les zones selon l'usage agricole ou forestier et en fixant les zones des monuments et sites historiques..., mais le problème qui se pose c'est l'absence d'un cadre juridique opposable et d'un diagnostic de protection de l'environnement² avant le lancement des études urbaines ainsi que la non mise à jour des textes législatifs de l'urbanisme par rapport aux nouveautés de l'environnement, notamment en matière des énergies renouvelables.

II- Pistes d'amélioration

La réalité d'exécution des contenus des documents d'urbanisme nous conduit à la nécessité de rechercher des solutions pour pallier cette problématique influençant de près le développement socio-économique. En fait, malgré la détermination des contraintes, le processus de réforme demeure complexe à cause des différends entre les processus de programmation et de réalisation, et compte tenu du développement du concept et du rôle de

¹ Article 4 de la loi 12.90 relative à l'urbanisme : Le schéma directeur d'aménagement urbain a pour objet notamment :....

3° - de fixer la destination générale des sols en déterminant la localisation :

- des zones agricoles et forestières ;

- ...

- des zones grevées de servitudes telles que les servitudes non aedificandi, non altius tollendi et les servitudes de protection des ressources en eau ;

- des sites naturels, historiques ou archéologiques à protéger et/ou à mettre en valeur ;

- des principaux espaces verts à créer, à protéger et/ou à mettre en valeur ;

5° - de définir les principes d'assainissement et les principaux points de rejet des eaux usées et les endroits devant servir de dépôt aux ordures ménagères ;

6° - de définir les principes d'organisation des transports ;

² أحمد المالكي وسعيد البولماني، مرجع سابق، ص 58.

l'équipement dans son rapport avec le cadre bâti et régi par le dynamisme socio- urbain, la démarche nécessite de se situer aux véritables fenêtres d'intervention pour la réforme et de proposer des mécanismes efficaces pour ajuster la dualité programmation et réalisation.

A- L'Immobilier Entre Topographie et Structure

La propriété est une composante à multiples facettes qui influence la programmation et la réalisation. La plupart des installations sont localisées dans des propriétés à une morphologie difficile qui nécessite un budget supplémentaire pour remédier aux distorsions topographiques ou dans des zones inondables. La structure immobilière régie par les régimes fonciers multiples et le double système juridique ne constituent pas une menace pour la réalisation de l'équipement, mais la menace survient lorsque l'impact s'étend aux mécanismes et aux délais de réalisation de l'équipement.

A notre avis, le diagnostic territorial de la couverture d'un schéma d'aménagement à l'échelle micro-spatiale doit nécessairement contenir une étude foncière en deux parties : la première est relative à la morphologie topographique des biens qui composent le domaine d'étude , tandis que la seconde détermine la diversité des régimes fonciers et le régime juridique des immeubles concernés, afin de donner à l'aménageur public une vision globale du patrimoine immobilier dominant afin de découvrir les biens immobiliers susceptibles de constituer un obstacle à la réalisation de l'équipement public et de rechercher des biens immobiliers répondant aux conditions d'implantation de l'équipement public.

L'importance de l'étude foncière réside dans son importance de localiser les terrains éligibles à la réalisation des équipements publics en termes de fluidité des procédures d'expropriation et de délais de transfert de propriété à la partie concernée dans les délais de validité de la déclaration d'utilité publique.

Il est primordial que l'élaboration d'une carte foncière de répartition des terrains renforcée par des études foncières sur le terrain constitue l'un des fondements sur lesquels repose la politique de justice spatiale en assurant une répartition géographique équilibrée et équitable des équipements publics, et contribue à mobiliser le foncier dans la mise en œuvre des objectifs de la planification urbaine, ce qui passe inévitablement par une prise de connaissance des aspects topographiques des terrains et la localisation des terrains immatriculés et les terrains domaniaux...¹.

B- Approche législative : entre création, adaptation et activation.

" ... Le volet législatif pose également un défi majeur qui doit être relevé pour assurer la mise à niveau du secteur foncier, notamment en raison de la diversité de ses régimes et de

¹ عبد الواحد الإدريسي، "العقار بين تصور وثائق التعمير والتدبير الإداري" مداخلة بمناسبة الندوة الوطنية التي نظمها مختبر تراث المجال والتنمية وجمعية الباحثين الجغرافيين الشباب بكلية الآداب والعلوم الإنسانية ظهر المهرارز ، فاس بتشارك مع الوكالة الحضرية لفاس، يومي 24 و25 يونيو 2010 بمقر الوكالة الحضرية لفاس.

l'absence ou l'obsolescence des textes juridiques le régissant, outre la multiplicité des opérateurs institutionnels qui en supervisent la gestion¹...".

Les législateurs de l'urbanisme sont appelés à œuvrer pour éliminer les impuretés et les déviations², la question juridique n'est pas moins importante que celle foncière dans l'influence sur la programmation des équipements publics. Malgré l'obsolescence de l'arsenal juridique relatif à la programmation des équipements publics, à la mise en place des mécanismes d'acquisition immobilière ou d'expropriation et à la fixation des délais de chaque action procédurale, il reste le cadre légal et la base de l'intervention publique, mais le vrai problème vient avant tout cela au niveau de l'origine de ces procédures, qui sont liées à l'application du principe d'utilité publique. Comment concevoir la déclaration de l'utilité publique d'un terrain pendant dix ans sans procéder à son expropriation et indemnisation des propriétaires ?

La question de la réforme du système juridique vient de poser un ensemble de solutions. Si nous avons accepté la formulation défectueuse et incomplète de l'article 28 de la loi 12.90, alors il s'agit, selon notre conception, de la première réforme à prendre en compte, clarifiant ce que l'on entend par l'inadmissibilité de déclarer l'utilité publique pour le même objet, l'objet est-il l'utilité publique ou l'équipement lui-même ou la réinstallation au même endroit ? Clarifier ensuite le sort des équipements publics contenus dans le plan d'aménagement et contenus dans les lotissements et les groupements d'habitat et qui n'ont pas vu le jour malgré l'échéance du délai de validité de la déclaration d'utilité publique.

Nous pensons que l'amendement devrait porter - si un délai de validité de la déclaration d'utilité publique est fixé - sur deux points dont au moins un doit être pris en considération : soit le transfert du périmètre des équipements inclus dans le plan d'aménagement et contenus dans les plans des lotissements et des groupements d'habitat de la loi 12.90 à la loi 25.90, ou procéder directement au transfert de ces lots de terrains gratuitement tout en conservant le droit de disposer de ceux qui lui ont été imposées en vertu des dispositions de l'article 30 de la loi 25.90, en liant la procédure de la réception provisoire à la cession, ce que va dans le même sens, le régime des biens immobiliers des collectivités territoriales³.

Et si le projet du code de l'urbanisme a négligé ces points, il a pourtant raccourci la durée de réservation des terrains des particuliers pour réaliser les équipements publics et il leur a donné la possibilité de réaliser certains équipements, notamment ceux liés à la santé et à l'enseignement, avec possibilité de récupérer leurs propriétés s'il devient clair pour les départements concernés de ne pas pouvoir acquérir ces biens immobiliers avant l'expiration de

¹ Extrait de la lettre Royale adressée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'assiste aux participants aux Assises nationales sur « la politique foncière de l'Etat et son rôle dans le développement économique et social » organisé les 8 et 9 décembre 2015 à Skhirat.

² M'hamed Dryf, « L'urbanisme et l'urbanisation au Maroc » C.N.R.S, 1999, P20.

³ Article 44 du Dahir n° 1.21.74 en date du 3 Del hijja 1441 (14 juillet 2021) pour l'application de la loi 57.19 relative au régime des biens immobiliers des collectivités territoriales.

10 ans , il n'est donc pas raisonnable que ces biens immobiliers restent suspendus pour une durée inconnue pouvant durer pour une période égale à la validité du plan¹.

Il convient de noter que si la durée de suspension des propriétés immobilières dans les plans d'aménagement est devenue constante dans de nombreux écrits et jurisprudences en application du texte juridique, elle peut être l'un des obstacles, non pas de la logique de réservation des terrains et leur suspension, mais de la nécessité de ne pas lier la validité de l'utilité publique à une période déterminée, à condition que le plan subsiste les effets de cette déclaration pour la réalisation des équipements publics jusqu'à modification du plan d'aménagement.

C- L'approche financière.

Face à l'incapacité de l'Etat et des collectivités territoriales qui n'ont pas pu depuis longtemps acquérir les terrains immobiliers nécessaires pour réaliser les équipements et les services publics nécessaires pour donner un caractère urbain aux groupements d'habitation², la charge financière est devenue une réelle préoccupation lorsqu'il s'agit de préparer les documents d'urbanisme et la réalisation de leurs contenus en matière des équipements publics.

L'impact de besoin en ressources financières dans la réalisation de certains services publics, appelle à l'activation des textes juridiques suspendus liés à la question financière, tels que le principe de partage de plus-value entre l'Etat et les propriétaires fonciers³, ainsi que le principe de la contribution des propriétaires des terrains fonciers donnant sur les voies collectives à la réalisation de ces dernières, activer les dispositions des articles 37 et 38 de la loi 12.90 relatives à la contribution à la réalisation des voies publiques collectives imposées aux propriétés des terrains avoisinants ces voies et d'autres principes juridiques inclus dans les textes législatifs et absents dans la pratique administrative⁴. Le principe des propriétaires ayant bénéficié de la plus-value des terrains après approbation du document d'urbanisme s'impose et peut être considéré comme « contribution au financement de l'aménagement et de l'urbanisation⁵ ».

L'expérience espagnole en matière d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation a montré un partage équitable et équilibré de la valeur ajoutée ainsi que des coûts de l'urbanisme, où les collectivités territoriales ont été habilitées à posséder les zones désignées pour les voies, les espaces publics , les espaces verts et équipements publics, ainsi que 10 %

¹ محمد معني السنوسي: أضواء على قضايا التعمير والإسكان بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1988، ص 45.
² م. عبد السلام شيكري، صلاية الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية"، منشورات مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش، المطبعة الوطنية مراكش، 2003، ص 237.

³ A titre d'exemple, lors de la réalisation des travaux ou opérations publiques influençant de plus la valeur financière des propriétés privées limitrophes aux endroits de ces interventions publiques.

⁴ عبد الواحد الإدريسي وأحمد مالكي، "التحفيظ العقاري في سياسة التعمير على ضوء التوجهات الراهنة" مداخلة بمناسبة الندوة الوطنية المنظمة في موضوع "سياسة التحفيظ العقاري: الحاضر والمستقبل" من طرف مختبر الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش يومي الجمعة والسبت 18 و 19 ابريل 2008؛ منشورة بالمجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، عدد 2008، ص 50.

⁵ Les articles 401 et 402 du projet du code de l'urbanisme.

des surfaces foncières combinées, ce qui a contribué à réduire considérablement les dépenses publiques consacrées au financement de l'urbanisme¹.

Il n'apparaît pas que cette contribution participe directement à la réalisation des équipements publics, mais elle exonère l'Etat et les collectivités territoriales des charges qui doivent normalement être supportées par les propriétaires fonciers et transférées à la réalisation des équipements publics sous forme de principes contribution au financement de l'aménagement et l'urbanisation et de justice immobilière et permettant à l'Etat et aux collectivités territoriales de se doter d'importantes recettes financières.

En plus de la nécessité d'activer les exigences susmentionnées, nous suggérons :

- Lors de l'élaboration du plan d'aménagement et parallèlement à la proposition d'implantation des équipements collectifs, un dossier contenant un avant-programme indiquant l'estimation du coût de ces terrains et les modalités de leur financement devra être établi, à condition que ces données soient mises à jour périodiquement ;

- Insérer les dépenses du coût d'acquisition de ces terrains et de construction des équipements dans le budget d'investissement des départements ministériels et des collectivités territoriales concernés ;

- Mettre en place un mécanisme participatif entre l'Etat, les collectivités territoriales et les lotisseurs imposant à ces derniers d'achever et construire certains équipements collectifs en contrepartie de l'obtention d'exonérations fiscales ;

- La constitution d'un fonds destiné à financer la réserve foncière publique nécessaire à la création d'équipements publics, dont les revenus comprennent une partie de la plus-value résultant des effets des documents d'urbanisme, une partie des bénéfices de cession des réserves foncières, une partie des financements des collectivités territoriales et le reste du budget général de l'Etat ;

- Rationnaliser les dépenses de l'Etat et éviter l'épuisement des deniers publics en évitant d'impliquer l'administration dans les cas d'abus matériels ;

- Mobiliser des ressources financières supplémentaires en concluant des accords de partenariat entre les collectivités territoriales et le reste des partenaires ;

- S'inspirer de l'expérience de l'administration pénitentiaire dans la vente de biens immobiliers abritant des prisons à abandonner situées à l'intérieur du périmètre urbain et en investissant les fonds de la vente pour couvrir les frais d'acquisition d'un terrain de moindre valeur financière et non loin du périmètre urbain pour abriter de nouvelles prisons aux normes internationales².

¹ توفيق بن علي، وثائق التعمير الحاصلة وإكراهات التنفيذ، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول وثائق التعمير بين تحقيق المنفعة العامة وضمان حق الملكية الخاصة، منشورة بمجلة وسيط المملكة المغربية، العدد 3، دجنبر 2014، ص 48.

² نور الدين الريحاني، التعمير وتنمين أملاك الدولة (الملك الخاص) مجلة وسيط المملكة المغربية، العدد 3، دجنبر 2014، ص 99.

Il va de soi qu'il convient de rappeler que la programmation des équipements publics dans le cadre de la conception du plan d'aménagement ne signifie pas la nécessité d'allouer un budget financier important uniquement pour l'acquisition de biens immobiliers affectés aux services publics mais également aux fins d'indemniser leurs propriétaires pour les abus matériels et la privation d'exploitation.

Mais cela n'empêche pas de questionner les parties impliquées dans la perturbation et la non-exécution de ces exigences sur leur volonté réelle de réforme et d'ajustement.

D- L'approche institutionnelle

S'il est difficile de gérer l'espace à cause de la multiplicité des acteurs publics et des facteurs qui doivent être pris en compte lors de la planification pour organiser l'espace¹, il est nécessaire de procéder à une réforme institutionnelle en orientant les acteurs du processus de proposition et de réalisation des équipements publics à la nécessité d'adopter les meilleurs moyens pour remédier à cette situation. Bien que la multiplicité des intervenants représente une valeur ajoutée en termes d'expérience et d'expertise, mais elle devient un obstacle² à l'exécution des documents d'urbanisme.

Il n'est pas nécessaire non plus, de souligner la nécessité d'activer la commission de suivi d'exécution des dispositions des plans d'aménagement stipulée dans la circulaire ministérielle 399³ sous la présidence du président du conseil communal concerné et d'exercer ses fonctions en coordination avec le service de l'urbanisme de la province ou de la préfecture et l'agence urbaine en présence de toute personne dont la présence est utile.

Il est confié à cette commission d'élaborer un programme annuel détaillé d'acquisition des terrains désignés pour la réalisation des équipements publics, d'évaluer périodiquement la mise en œuvre de chacune des orientations du plan d'aménagement en général et la réalisation des équipements publics programmés et de prendre une décision sur la possibilité d'une révision complète ou partielle du plan. Cette commission devrait travailler à communiquer avec les services concernés par les équipements publics pour entamer la procédure d'expropriation.

Il est à noter également la nécessité d'activer la commission mixte locale instituée par la circulaire n°59 relative aux équipements scolaires au sein des lotissements et qui décide, au moins 3 ans avant l'expiration des effets de la déclaration d'utilité publique du plan d'aménagement, d'entamer le processus d'acquisition des terrains qui doivent être conservés.

De manière générale, afin d'assurer l'exécution des documents d'urbanisme, il est nécessaire de renforcer les liens de coordination entre les différentes entités concernées et de

¹ Yves Madiot, « Aménagement des territoires » Edition Colin/Masson, 1996, p3.

² Mme Fatima Azzahra AL MANSOURI, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, op. cit.

³ Circulaire du Ministre de l'intérieur n° 399/DGUAAT du 14 mai 1996 relative au suivi de l'exécution des dispositions des Plans d'Aménagement.

former des techniciens pluridisciplinaires pour assurer le suivi de la mise en œuvre des projets programmés¹.

Conclusion

Le retard accumulé dans la production des documents d'urbanisme empêche l'atteinte des objectifs de développement et la réalisation des équipements publics programmés. Dépassant les délais prévus à leur réalisation, ces documents passent par une série d'étapes et procédures se caractérisant par la lenteur et la complexité. Après l'approbation tardive, le contenu est dépassé et n'est plus compatible avec les évolutions démographiques et socio-économiques qu'a connues la commune territoriale, cette situation se traduit par l'apparition d'un vide juridique notamment après que l'effet de l'ancien document prenne fin et que le nouveau document n'est pas encore approuvé.

Le taux de réalisation des équipements socio-collectifs prévus par les plans d'aménagement reste très faible et ne s'améliore pas. « Le Maroc vit une grave crise en matière d'équipements publics. Cela ne concerne pas que les régions rurales, les grandes villes sont aussi touchées² ».

Les équipements publics sont des indicateurs importants du progrès et du développement de la ville, ils jouent un rôle très important dans l'organisation de l'espace, d'où, ils sont d'une importance capitale au cours de la planification urbaine en tant que mécanisme contribuant à la structuration et à l'organisation du territoire.

Planifier ces équipements d'une manière irrationnelle et sans garantie de financement fera perdre au plan d'aménagement sa valeur et son contenu de développement.

¹ الحاج شكرة، "الوجيز في قانون التعمير المغربي"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2007، ص 102.

² Interview de M. Tawfik HEJIRA, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat à l'époque, au journal « la vie éco » en date du 8 janvier 2010.

Bibliographie :

- الحاج شكرة، "الوجيز في قانون التعمير المغربي"، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية 2007.
- محمد معنى السنوسي: أضواء على قضايا التعمير والإسكان بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1988.
- مولاي عبد السلام شيكري، صلافة الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية"، منشورات مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش، المطبعة الوطنية مراكش، 2003.
- أحمد المالكي وسعيد البولماني ، إدارة التعمير وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، عددي 76-77 لأشهر من شتنبر لدجنبر 2007.
- عبد الواحد الإدريسي، "العقار بين تصور وثائق التعمير والتدبير الإداري" مداخلة بمناسبة الندوة الوطنية التي نظمها مختبر تراث المجال والتنمية وجمعية الباحثين الجغرافيين الشباب بكلية الآداب والعلوم الإنسانية ظهر المهرارز ، فاس بتشارك مع الوكالة الحضرية لفاس، يومي 24 و 25 يونيو 2010 بمقر الوكالة الحضرية لفاس.
- عبد الواحد الإدريسي و أحمد مالكي، "التحفيظ العقاري في سياسة التعمير على ضوء التوجهات الراهنة" مداخلة بمناسبة الندوة الوطنية المنظمة في موضوع "سياسة التحفيظ العقاري: الحاضر والمستقبل" من طرف مختبر الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش يومي الجمعة والسبت 18 و 19 ابريل 2008؛ منشورة بالمجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن، عدد 50 ، 2008.
- توفيق بن علي، وثائق التعمير الحاصلة وإكراهات التنفيذ، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي حول وثائق التعمير بين تحقيق المنفعة العامة وضمان حق الملكية الخاصة، منشورة بمجلة وسيط المملكة المغربية، العدد 3، دجنبر 2014.
- نور الدين الريحاني، التعمير وتأمين أملاك الدولة (الملك الخاص) مجلة وسيط المملكة المغربية، العدد 3، دجنبر 2014.
- Amal EL KHAMMAL, La question foncière au cœur du développement des territoires, Exposé à l'occasion des 7èmes universités francophones de perfectionnement des géomètres, Skhirat-Rabat, 1er décembre 2019.
- Rais Hamid, Dysfonctionnements urbains et responsabilités des acteurs locaux, Journal Al Bayane du 16 juillet 2019.
- M'hammed Dryf, « L'urbanisme et l'urbanisation au Maroc » C.N.R.S, 1999.
- Yves Madiot, « Aménagement des territoires » Edition Colin\Masson, 1996.