

# **LA GESTION URBAINE DE LA VILLE DE MARRAKECH ET LA FAIBLESSE DE LA PLANIFICATION LIÉE À L'ABSENCE DE DOCUMENTS D'URBANISME À JOUR**

## **LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LA CIUDAD DE MARRAKECH Y LA DEBILIDAD DE LA PLANIFICACIÓN VINCULADA A LA AUSENCIA DE DOCUMENTOS URBANÍSTICOS ACTUALIZADOS**

*Abdelmajid Hilal<sup>1</sup>*

### **INTRODUCTION**

La gestion urbaine est une notion polysémique, elle renvoie aux modes de prise de décision concernant les projets urbains et aux instruments de mise en œuvre des politiques publiques urbaines cherchant à optimiser la production du sol urbain et à faire prévaloir l'intérêt général. C'est ainsi qu'il faut faire des arbitrages multiples dans un contexte juridico-institutionnel et socio-économique à la fois complexe et conflictuel.

Appréhender la gestion urbaine au Maroc revient à saisir le rapport des pouvoirs publics à la ville. Tumulueux, ce rapport est marqué d'un intérêt de circonstance (tensions sociales) et des contradictions qui ont travaillé l'urbanisation marocaine de Lyautey au nouveau champ d'urbanisme en passant par Driss Basri: dualisme urbain, le bidonvillisme politique et de fait, la montée des classes moyennes, le nouveau chantier d'urbanisme, le lotissement, les problèmes fonciers.

---

<sup>1</sup> Enseignant-Chercheur, Département de géographie, Laboratoire des Etudes sur les Ressources, Mobilités et Attractivité, Université Cadi Ayyad-Marrakech, Maroc.  
hilal.abdelmajid2018@gmail.com ; a.hilal@uca.ma

En effet, l'histoire du Maroc indépendant renseigne qu'avec les émeutes sociales qu'a connues le pays en 1965, 1981, 1984 et 1990, les pouvoirs publics ont fait de l'aménagement urbain un moyen pour dompter les villes (Chouiki, 2017). Pour cela, trois approches ont été préconisées. D'abord, une approche sociale en répondant aux attentes de certains groupes sociaux en logement dans les années 1960-70. Ensuite, une approche sécuritaire par l'encadrement administratif rapproché des grandes villes durant les années 1980. Enfin, une approche spatiale axée sur le découpage, la démultiplication de structures et la fusion des entités territoriales pour servir des visées électorales durant les années 1990-2000. Ainsi, de telles approches ont hypothéqué le devenir urbain, au point de rendre la ville un outil de contrôle plutôt qu'un levier de développement (Naciri, 2017). L'enjeu premier des pouvoirs publics était de maîtriser, contrôler, encadrer, dominer en évitant la formation de contre-pouvoirs autonomes et l'émergence de leaders locaux (Sedjari, 2000).

Tous ces éléments réunis influent considérablement sur la gestion urbaine et la planification marocaines. Marrakech ne fait pas exception.

Dans ce contexte, ce travail met en lumière la gestion urbaine au niveau de la ville de Marrakech. Il remet en cause les fondements et principes de son exercice avant de présenter son bilan en matière des nombres d'autorisations de construire et de dérogations octroyées sans cadrage nécessaire. Les questions du manque de documents d'urbanisme, de l'expertise, des limites des outils réglementaires et normatifs de la gestion urbaine, du poids des acteurs et d'articulation entre les échelles de conception font l'objet d'appréciations critiques.

L'article aborde, donc, la question de l'aménagement urbain dans un pays en voie de développement, et en particulier à Marrakech, qui est au cœur de la stratégie d'attractivité menée par le Maroc depuis les années 1990. Cette stratégie de développement amène évidemment une pression énorme sur le foncier.

Au demeurant, cette réflexion s'applique à jalonner des points d'inflexion vers une restructuration des modes de la gestion urbaine pour faire autrement en matière de régulation de l'action collective et de construction d'un système optimisé de planification et de normalisation des composantes urbaines.

## 1. MÉTHODOLOGIE ET PRÉSENTATION DE L'AIRE D'ÉTUDE

### 1.1 Méthodologie

La démarche méthodologique générale de ce travail est inductive. Pour traiter le sujet de la gestion urbaine de Marrakech, nous avons adopté une ap-

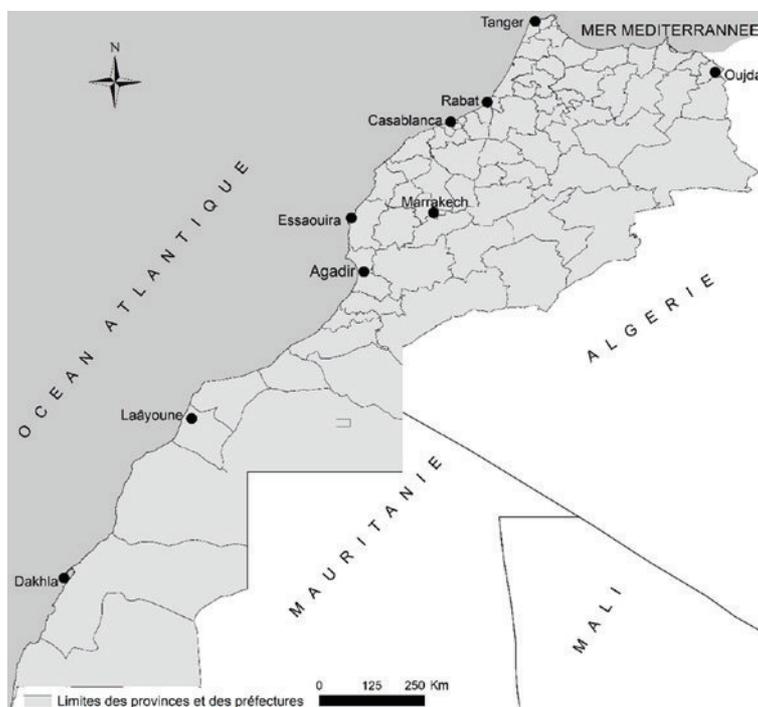
proche méthodologique fondée sur l'observation, l'analyse et l'interprétation des données variées portant sur la planification et la gestion de la ville. La recension des écrits et d'une base documentaire comme l'exploitation des documents et rapports officiels nous ont été indispensables pour bien asseoir les balises de la présente réflexion. L'investigation a fait également de recours à l'observation et à des entrevues avec des personnes ressources pour esquisser l'état des lieux.

L'objectif étant une validité qualitative et non quantitative. Les entrevues, effectuées durant les mois de Septembre et Octobre 2019, ont ciblé les opinions et les perceptions relatives à la gestion urbaine au niveau de la ville de Marrakech chez des responsables au sein de l'administration, des membres du conseil de la ville représentant à la fois la majorité et l'opposition, des architectes et ingénieurs du secteur privé, ainsi que des activistes de la société civile. Les personnes interviewées sont le chef du service des plans à l'Agence Urbaine de Marrakech, le chef du service de l'urbanisme à la Mairie de Marrakech, trois architectes et trois ingénieurs exerçant à titre privé à la ville de Marrakech, quatre conseillers de la ville et quatre membres d'associations locales.

L'étude rétrospective menée dans le cadre de cette réflexion permet de fournir les éléments d'appréciation sur une période du passé de la politique urbaine et de sa déclinaison en actions urbanistiques au niveau de la ville de Marrakech. Elle permet d'identifier les points de déficience majeurs et d'amorcer une construction d'un nouveau système de gestion urbaine, suivant des principes et normes alternatifs.

## 1.2 Présentation de l'aire d'étude

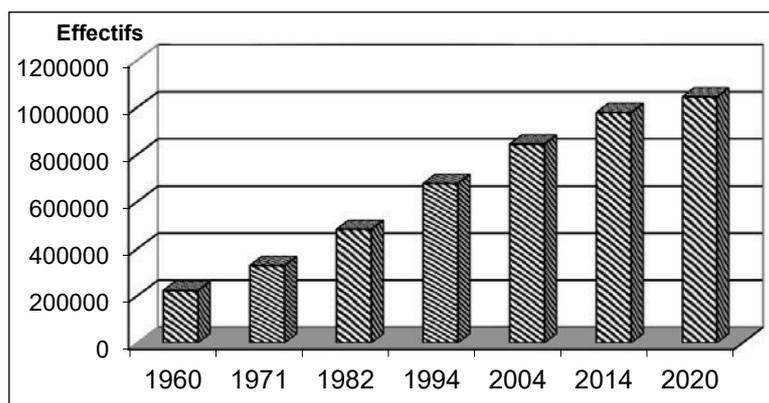
La présente étude a pour cadre spatial la ville de Marrakech comme l'indique la carte n.º 1. Située entre 31°57' et 31°69' de latitude Nord et entre 7°94' et 8°10' Ouest de longitude Ouest. Localisée à 465 mètres d'altitude, la ville de Marrakech s'étend sur une superficie de 230 km<sup>2</sup>, elle se répartit en cinq arrondissements: Gueliz, Sidi Youssef Ben Ali, la Ménara, Annakhil et la Médina. La ville est caractérisée par son bioclimat aride tempéré, chaud et sec (Ouhammou, 2005).



**Carte n.º 1.** Localisation de la ville de Marrakech dans la carte du Maroc.

Source: Découpage administratif, 2015.

La population de la ville de Marrakech est passée de 222479 habitants en 1960 à plus que 1000000 habitants en 2020 (HCP).



**Figure n.º 1.** Croissance démographique de la ville de Marrakech.

Source: RGPH 1960-2014 & HCP, 2017.

Dans les années 2000, Marrakech confirme sa fonction métropolitaine et prend appui sur son avantage majeur, le tourisme, tout en menant des actions de diversification de sa base économique. Ainsi, elle exerce une domination totale sur un rayon d'environ 30 km (Chouiki, 2010). C'est une grande ville de l'intérieur qui est, à la fois, en complémentarité et en concurrence par rapport aux villes concentrées sur la façade littorale marocaine, à savoir la conurbation métropolitaine Kénitra-El Jadida, Agadir et Tanger.

En effet, cette ville de renommée internationale, première destination touristique au Maroc, a acquis une notoriété grâce à ses multiples atouts (climat, haut atlas, richesse du patrimoine culturel, importance de l'infrastructure touristique). Elle attire, non seulement, les touristes, mais également les investisseurs qui sont plus en plus nombreux. Le secteur touristique constitue la locomotive du développement économique de la ville.

Il s'agit d'une destination prisée depuis fort longtemps pour de grands événements internationaux, entre autres, ceux en lien avec le développement urbain durable (le premier forum international de l'urbanisme et de l'architecture, organisé par le conseil régional de Tensift de l'Ordre National des Architectes en 2006, le congrès de la Fédération Internationale des Ingénieurs Géomètres Topographes (FIG) en 2011, la COP 22 en 2016 et la 8<sup>ème</sup> édition du salon international des villes et des collectivités territoriales d'Afrique en 2018). De telles manifestations doivent pérenniser leurs résonances dans les milieux politiques, scientifiques et professionnels de la ville de Marrakech qui est appelée à abriter un débat continu, notamment avec les acteurs territoriaux, en vue de construire et de valoriser un projet de territoire durable, et d'instiller une nouvelle culture de gestion urbaine clairvoyante.

Par ailleurs, la ville de Marrakech a connu une extension considérable au cours des dernières décennies. Une dynamique multiforme s'est avivée dans la couronne périphérique suscitant une fragmentation de la ville touchant à la fois l'espace, les groupes sociaux et les activités. Cette fragmentation et bien d'autres déficiences socio-spatiales et économiques remettent en cause les pratiques, les fondements et les logiques de la gestion urbaine.

## 2. UNE REMISE EN CAUSE DU CONTENU ET DES LOGIQUES DE LA GESTION URBAINE

Le concept de gestion urbaine a des implications et applications multiples. Son utilisation est inspirée, ici, de son acception classique spécifiant comment l'action publique procède au contrôle de la production de l'espace urbain et gère

les demandes de lotir, de créer des groupes d'habitations, de construire et de morceler en vue d'organiser la ville et booster sa compétitivité voire sa durabilité.

La problématique à cet égard est beaucoup plus complexe et profonde. Elle renvoie aux politiques publiques urbaines, aux modes de prise de décision et aux moyens d'action tels que l'intercommunalité, les établissements de coopération intercommunale, les mécanismes de coopération et de contractualisation, la gestion moderne par objectifs suivant des indicateurs de suivi, de réalisation et de performance, les techniques de suivi et d'évaluation, les systèmes d'information, etc. L'acte d'autoriser un projet urbain ne constitue qu'un élément parmi d'autres du champ d'application de la gestion de la ville.

Il est important de signaler ici que les facilités accordées par l'Etat pour encourager la promotion immobilière ont d'autres conséquences qui se font sentir lourdement aujourd'hui dans la situation de crise économique actuelle. Le favoritisme immobilier (exonération d'impôt jusqu'en 1995), la spéculation foncière, les modes d'habiter masquent des déséquilibres beaucoup plus profonds dont la manifestation directe est l'afflux de l'exode rural et la non-maîtrise de l'urbanisation.

Autrement, la gestion urbaine est la capacité des pouvoirs publics à ménager les intérêts divers et divergents à travers des modalités de coordination, de concertation et d'arbitrage pour parvenir à une production rationnelle du sol urbain. Il faut arbitrer entre le court terme et le long terme, entre les impératifs du développement économique, les enjeux de la compétitivité territoriale et la quête de la cohésion socio-spatiale. Il faut arbitrer entre l'espace urbain acteur économique et la ville porteuse des valeurs d'inclusion à la ville. L'équation associant l'Etat, le conseil de la ville, les pouvoirs fonciers et immobiliers ainsi que le social est à la fois complexe et conflictuelle, au vu de la divergence de leurs logiques, priorités et enjeux.

Ainsi, la gestion urbaine est le reflet du degré de démocratie politique. L'analyse du dispositif politique et juridico-institutionnel permet de mesurer la fragmentation et l'incohérence de l'action publique allant des interférences de prérogatives<sup>2</sup> entre les différents acteurs publics, aux formes d'instruction des dossiers d'autorisations.

En effet, la fragmentation ne touche pas seulement le plan spatial et social mais elle touche également les acteurs urbains, puisqu'on assiste à un foisonnement d'organismes publics et privés ayant des logiques parfois contradictoires. Cette situation se traduit parfois par la faible implication des instances

---

<sup>2</sup> On fait allusion ici aux tiraillements de compétences et aux réticences qui surgissent en matière de gestion urbaine entre l'Agence Urbaine, la commune et la division provinciale de l'urbanisme.

locales élues<sup>3</sup>, l'émiettement du pouvoir local et la complexification du processus de gestion urbaine.

Les coordinations horizontale et verticale ainsi que les cadres stratégiques des acteurs mettent à nu des nœuds de déficience en la matière. Les relations entre l'Agence urbaine et la commune sont généralement asymétriques. Le rapport entre les commanditaires et le maître d'œuvre des projets urbains est souvent déséquilibré. L'administration joue le rôle du maître à bord tandis que le concepteur est amené parfois à un simple exécutant.

Il est question de débloquent une situation longtemps verrouillée quant aux modalités de prise de décision dans le cadre de la gestion urbaine. Faut-il chercher des conscientisations et engagements collectifs chers à une démarche participative. Le processus décisionnel est appelé à s'ouvrir davantage sur les logiques et intérêts divers des acteurs dans un climat de coresponsabilité.

Comment ériger l'urbanisme en une autorité morale ayant des règles et principes opposables ? Avec quelle pensée et quelle gestion urbaine peut-on assurer une régulation socio-spatiale et amorcer le développement urbain escompté ?

Ce questionnement traduit une remise en cause du système actuel de gestion urbaine, sans pour autant chercher le dénigrer complètement. Il essaie plutôt de révéler des nœuds considérables dans le système organisationnel et décisionnel en vigueur dans lequel le charisme des personnes est déterminant puisqu'on agit dans un cadre amorphe. La gestion urbaine s'apparente à un acte tributaire d'une volonté éphémère et non d'une politique exercée suivant un cadrage réglementaire et institutionnel pondéré. Cependant, l'action sur la ville doit être opérée dans une vision stratégique et prospective plutôt que sur des contingences et des considérations instantanées.

### 3. LA GESTION URBAINE À MARRAKECH: PRATIQUES ET EXIGENCES DE LA GOUVERNANCE

#### 3.1 Evolution du bâti et d'autorisations de construire sans tableau de bord

La gestion urbaine de la ville de Marrakech se fait en l'absence de documents d'urbanisme à même d'aider à l'encadrement et à l'orientation de la

<sup>3</sup> «L'urbanisme qui est concrètement une affaire des pouvoirs locaux, est depuis l'époque du protectorat un domaine de chasse gardée du pouvoir central. La faible implication des structures élues locales témoigne du poids politique de ce domaine empêchant le pouvoir central à se désengager et à céder sa place aux élus locaux, qui sont, un peu partout dans le monde fortement impliqués dans la fabrication urbaine» (Chouiki, 2019).

production du sol urbain. Ce vide constitue l'une des caractéristiques majeures de la planification et de la gouvernance de la ville. Le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) de Marrakech, qui remonte à 1995, a dépassé sa durée de validité. Le dernier plan d'aménagement (PA) de la ville date de 1996; il est arrivé à échéance en 2006. Les acteurs locaux continuent à opérer sans documents de référence, alors que le boom immobilier marrakchi battait son plein entre 1997 et 2002 (Mbarki, 2013).

Tableau n.° 1. *Documents d'urbanisme homologués*

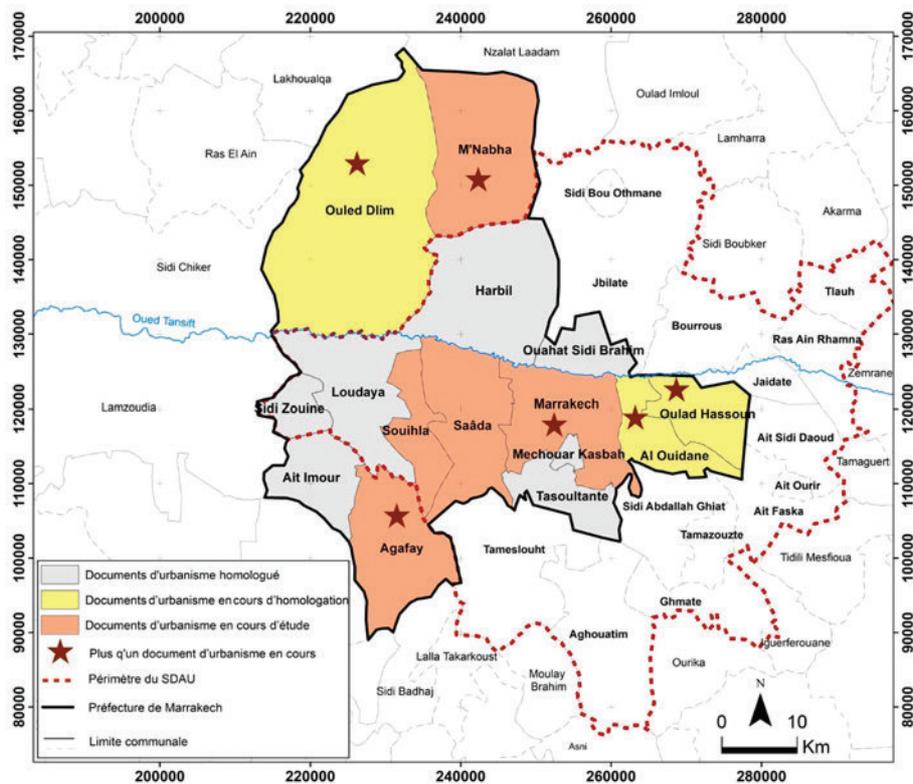
Document	Date d'approbation
SDAU.	le 20-01-1995, BO4292 du 01-01-1995.
PA de la commune Méchouar-Kasbah.	le 23-8-2000, BO4829 du 11-9-2000.
PA de la commune Ouahat Sidi Brahim.	le 23-8-2000, BO4829 du 11-9-2000.
PA de la commune Ouahat Sidi Brahim.	le 08-02-2016, BO6437 du 08-02-2016.
PA d'arrondissement Annakhil.	le 23-08-2000, BO4829 du 11-9-2000.
PDAR du centre communal Agafay.	le 11-10-2000, BO4874 du 13-11-2000.
– PA de la commune Oulad Hassoune – PA du centre oued Lhjar – PA sectoriel de Zaouyat Ben Sassi.	le 07-09-2001, BO4938 du 27-9-2001.
PA du centre Oulad Dlim.	le 22-12-2000, BO4876 du 22-02-2001.
PDAR du centre M'nabha.	le 22-12-2000, BO4876 du 22-02-2001.
PA du centre Tnine Oudaya.	le 23-4-2001, BO4900 du 17-5-2001.
PA du centre Tnine Oudaya.	le 16-3-2016, BO6452 du 31-3-2016.
PA de la commune Alouidane.	le 15-02-2002, BO4989 du 25-3-2002.
PA du centre communal Sid Zaouine.	le 26-6-2002, BO5024 du 25-7-2002.
PA du centre communal Sid Zaouine.	le 22-02-2016, BOn.° 6441 du 22-02-2016.
PA de la zone sud de Harbil.	le 09-10-2013, BO6196 du 17-10-2013.
PA sectoriel du Mhamid sud.	le 20-5-2014, BO6263 du 09-6-2014.
PDAR du centre Ait Immour.	le 11-10-2000, BO4874 du 13-11-2000.
PDAR du centre Ait Immour.	le 17-02-2015, BO6368 du 11-6-2015.
PA de la commune Tassoultante.	le 22-6-2017, BO6580 du 17-02-2017.

Source: Agence urbaine de Marrakech, 2020.

Il ressort du tableau ci-dessus que dans la ville de Marrakech, comme dans sa périphérie immédiate, on instrumentalise des documents caducs. La majorité des documents ont été homologués entre 1995 et 2002, sachant que, selon l'article n.° 28 de la loi n.° 12-90 relative à l'urbanisme, le plan d'aménagement

est opposable aux tiers pendant une période de 10 ans, durant laquelle le décret de son approbation vaut déclaration d'utilité publique des opérations nécessaires à la réalisation de la voirie, des espaces verts, des équipements publics, etc. De même, on ne peut considérer un document statique et obsolète pour gérer le zonage, la composition urbaine et le devenir d'un espace mouvant.

La carte n.º 2 montre que la plupart des documents d'urbanisme en cours d'étude à l'échelle de la ville de Marrakech et sa périphérie ne sont pas encore approuvés.



Carte n.º 2. Etat d'avancement des documents d'urbanisme en cours d'étude et périmètre du SDAU en cours d'élaboration.

Source: Agence urbaine de Marrakech, 2020.

La planification urbaine de Marrakech et sa périphérie a été marquée par le lancement des études d'un nouveau SDAU. L'ancien SDAU homologué en 1995 couvre une superficie de 170 km<sup>2</sup>, correspondant à une aire urbaine,

délimitée notamment par l'oued Tansift au Nord; tandis que le périmètre du nouveau SDAU, en cours d'élaboration, est élargi à l'aire d'influence de la ville de Marrakech en couvrant une superficie de 3717 km<sup>2</sup> environ, soit un rayon de 35 km autour de la ville de Marrakech. Le nouveau périmètre d'aménagement englobe l'agglomération de la ville ocre et plusieurs communes périphériques (carte n.° 2).

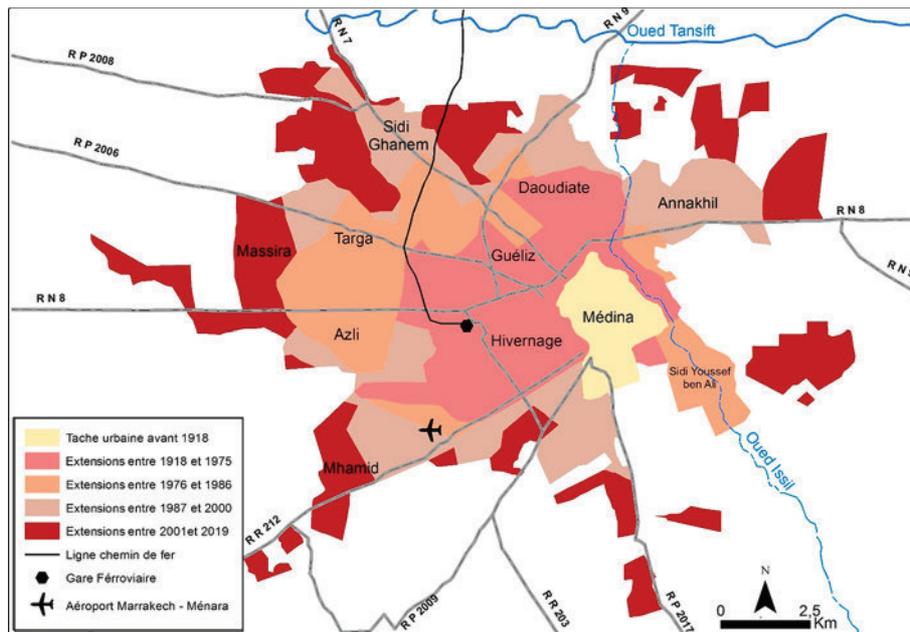
Pour élaborer le SDAU, l'administration a fait appel à une structure internationale «KILO Architectures», accompagnée de l'agence d'urbanisme de Paris. Puis, le projet a été annulé, du fait qu'on a estimé que le travail amorcé ne répond pas au niveau d'ambition des acteurs locaux. On a ensuite lancé un appel d'offres international en 2011, lequel a été remporté par le bureau d'études coréen «Dongmyeong Engeneering». Cette initiative a été également infructueuse, avant de mener une nouvelle tentative avec un bureau d'études local, mais le projet de SDAU n'est pas encore approuvé et suit toujours son cours depuis 2016.

Dans ces conditions, la ville ne dispose ni de SDAU, ni de PA. Ces documents de cadrage, d'orientation et d'organisation de l'espace, qui font défaut, pourraient faciliter la gestion urbaine. Toutes les actions entreprises jusqu'à présent pour combler ce vide ont échoué ou, au moins, ont rencontré des difficultés composites, dues à la nature des processus d'élaboration des documents d'urbanisme, marqués par la multiplicité des intervenants, la divergence d'intérêts, le manque d'une vision de développement co-construite et partagée, sans nier un certain centralisme de l'Etat, quant à la procédure d'établissement du SDAU, dont l'initiative doit émaner du département ministériel chargé de l'urbanisme.

Or, le SDAU planifie, à l'échelle de plusieurs communes sur une période de 25 ans, l'évolution de l'espace et son développement économique, urbain et social, tout en préservant un équilibre entre les composantes du territoire auquel il s'applique, tant urbaines, industrielles, agricoles, touristiques ou naturelles. En effet, les principaux enjeux du SDAU concernent le façonnement du territoire, l'optimisation de la consommation de l'espace, l'organisation de la trame viaire, du transport et des déplacements, la traduction des fonctions métropolitaines en options d'aménagement, pour ainsi dire la promotion d'un urbanisme durable. Pour ce faire, Le SDAU prévoit un diagnostic urbain faisant état des atouts, potentialités, contraintes et enjeux du développement urbain ainsi qu'une vision d'ensemble favorable au développement économique, démographique et spatial de la ville. Cette vision d'ensemble permet de limiter l'extension géographique horizontale de Marrakech, de repenser les questions du stationnement, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement de la ville ainsi que le maintien du cachet urbanistique et architectural local.

Sans l'appui d'un document d'urbanisme efficace, on a fait recours à des solutions alternatives pour permettre l'implantation de projets immobiliers, touristiques<sup>4</sup> et d'infrastructures à l'échelle du territoire de Marrakech, tels que l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation, l'extension de l'armature viaire<sup>5</sup>, en préservant le centre ancien de la palmeraie. Toutefois, il serait impossible d'envisager lucidement le développement urbain d'une ville comme Marrakech sans SDAU et sans plans d'aménagement à concevoir dans une logique de compatibilité et de perspicacité.

Il ne sera pas surprenant d'avancer que la ville risque de manquer de cohérence urbanistique, surtout qu'on opère par dérogation en marge des procédures réglementaires de délivrance des autorisations de lotir, de construire et de créer des groupes d'habitations. Les opérations immobilières n'ont pas cessé dans le temps et dans l'espace, aussi bien urbain que périurbain, de Marrakech. L'espace bâti continue à se développer dans toutes les directions comme le montre la carte suivante.



**Carte n.º 3.** Evolution spatiale de la tache urbaine de la ville de Marrakech.

Sources: Cartes topographiques, photos aériennes, images satellites et enquête sur le terrain (2019).

<sup>4</sup> Implantation d'activités de loisirs et création de pôles résidentiels à dominante hôtelière.

<sup>5</sup> Redéfinition de l'ossature initiale et de ses extensions pour répondre aux impératifs du trafic routier.

Le tableau suivant montre la masse des demandes de construire dans le périmètre urbain de la ville de Marrakech. En 2018, on y a enregistré 3573 autorisations de construire délivrées sur 3988 demandes, soit un taux de suite favorable de 89.6%.

Tableau n.° 2. *Les demandes d'autorisations de construction instruites à Marrakech en 2018*

Arrondissement	Nombre de dossiers instruits	Nombre de dossiers ayants avis favorable	% avis favorable
Menara.	1447	1320	91
Gueliz.	272	251	92
Médina.	345	320	93
Sidi Youssef Ben Ali.	244	231	95
Ennakhil.	309	282	91
Conseil de la ville.	1371	1169	85
<b>Total</b>	<b>3988</b>	<b>3573</b>	89.6

Source: Traitement de données l'Agence Urbaine de Marrakech, 2019.

En fait, l'octroi des autorisations de construire, en absence de documents d'urbanisme de référence, a eu pour conséquence une incohérence urbaine, à noter:

- Des quartiers industriels transformés en zones résidentielles (exemple: ancien quartier industriel Menara);
- Des industries qui s'implantent dans des sites non aménagés;
- Un foncier de plus en plus cher ayant pour conséquence la mise d'une large fraction de la population en marge du marché immobilier légal;
- La multiplication des résidences secondaires ou des unités touristiques, dans un rayon de plus en plus large autour de Marrakech provoquant un mitage urbain et la déperdition de vastes terres agricoles;
- Une fragmentation spatiale, au vu d'une multitude d'initiatives désordonnées provenant d'investisseurs qui souhaitent profiter de la manne touristique, alors qu'en l'absence de toute planification, les projets sont localisés sans discernement, suivant les opportunités foncières.

### 3.2 La gestion urbaine et la question d'expertise: décalage entre la pérennité de la norme et les incertitudes des pratiques

Loin d'essayer d'anéantir les efforts entrepris par l'administration, l'apport considérable des architectes et ingénieurs dans le domaine de la ges-

tion urbaine, la mise en évidence des nœuds en la matière mène à s'interroger sur un autre aspect d'appréciation en l'occurrence, l'expertise de l'administration et des acteurs privés agissant dans ce domaine, il n'est pas facile de décider raisonnablement des affectations du sol, de réussir une programmation rationnelle des équipements publics, et d'opter pertinemment des fonctions sur lesquelles on doit miser pour construire des centralités urbaines et aviver la ville. L'urbanisme naît dès lors que quelqu'un entend engager ou provoquer une action pour transformer les modes d'utilisation de l'espace en ville afin d'aboutir à une situation jugée préférable (Lacaze, 2018). Dans ce sens, il faut comparer les besoins effectifs avec le bilan réalisé en matière d'équipements et installations d'intérêt général. Les projections démographiques, les hypothèses et les résultats du plan sont généralement entachés d'incertitude, ce qui renvoie à un gâchis énorme de production des équipements et espaces urbains. Le taux de réalisation des équipements publics, des espaces verts et de la voirie prévus dans les documents d'urbanisme est globalement en deçà de 15% (Eli-drissi, 2019). Ce chiffre est reconnu officiellement et confirmé à partir des rapports des conseils d'administration des agences urbaines. La ville de Marrakech ne fait pas exception: dans la zone Annakhil, le taux de réalisation des équipements ne dépasse pas 5% (Hilal, 2021).

Sur un autre registre, les tergiversations et les tractations en matière d'instruction des dossiers d'autorisations renseignent sur une certaine incapacité de l'administration à gérer lucidement et efficacement la production de la ville. L'Etat-providence n'a plus les moyens d'une régulation efficace de la société à cause de l'étroitesse de la base territoriale de la planification régionale. Les structures, exerçant à titre privé, présentent des niveaux de qualification contrastés, voire parfois douteux, face aux exigences de la gestion urbaine, perçue ici comme un champ de conception et d'intervention composite. A l'évidence, les experts qui excellent dans leurs métiers de base ne manquent pas.

Sur un autre registre, les tergiversations et les tractations en matière d'instruction des dossiers d'autorisations renseignent sur une certaine incapacité de l'administration à gérer lucidement et efficacement la production de la ville. Les structures, exerçant à titre privé, présentent des niveaux de qualification contrastés, voire parfois douteux, face aux exigences de la gestion urbaine, perçue ici comme un champ de conception et d'intervention composite. A l'évidence, les experts qui excellent dans leurs métiers de base ne manquent pas.

La gestion urbaine requiert des expertises et des stratégies d'acteurs non seulement publics mais aussi privés.

### 3.3 Regards sur les outils réglementaires de la gestion urbaine

La réglementation en vigueur limite les outils d'organisation et de production du sol urbains aux lotissements, groupes d'habitations, constructions et morcellements. Elle manque de certains outils d'aménagement urbain nécessitant la déclaration d'utilité publique comme les villes nouvelles, les zones d'aménagement concerté et les projets opérationnels.

Dans la ville, la gestion urbaine se réfère principalement aux dispositions de la loi 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, de la loi 12-90 relative à l'urbanisme et des documents d'urbanisme, s'ils existent.

La gestion urbaine mène à instrumentaliser les servitudes qui peuvent être imposées dans le cadre d'une demande d'autorisation de lotir ou de créer un groupe d'habitations; lesquelles ne sont ni suffisamment intelligibles, ni dissuasives. L'article 30 de la loi 25-90 permet de subordonner cette autorisation à l'insertion des réserves d'espaces supplémentaires pour les équipements collectifs et les installations d'intérêt général dont l'implantation est rendue nécessaire par suite de la création du projet. Il y a lieu d'imposer l'établissement de servitudes dans l'intérêt de la sécurité publique, de l'hygiène, de la circulation et de l'esthétique, comme il est possible d'exiger le maintien des plantations existantes. L'article 31 de la même loi précise que la voirie et les réserves d'espaces supplémentaires pour les équipements collectifs et les installations d'intérêt général ouvrent droit à indemnité lorsque la superficie réservée excède un certain taux par rapport à la superficie totale du lotissement<sup>6</sup>.

La loi a édicté des concepts larges comme la sécurité, l'esthétique, la salubrité..., lesquels permettent des interprétations multiples, comme ils peuvent être instrumentalisés d'une manière discrétionnaire sachant qu'il est facile de revêtir ces concepts à des mesures diverses et variées. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner le recours à certaines circulaires pour quantifier les équipements dans un projet lotissement ou de groupes d'habitations ou pour

---

<sup>6</sup> Les servitudes de réserve d'espaces supplémentaires pour les équipements collectifs et les installations d'intérêt général et de voirie n'ouvrent droit à indemnité que si la superficie réservée représente: plus de 25% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est égale ou supérieure à 1.000 m<sup>2</sup>; plus de 30% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est inférieure à 1.000 m<sup>2</sup> et égale ou supérieure à 600 m<sup>2</sup>; plus de 35% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est inférieure à 600 m<sup>2</sup> et égale ou supérieure à 350 m<sup>2</sup>; plus de 40% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est inférieure à 350 m<sup>2</sup> et égale ou supérieure à 200 m<sup>2</sup>; plus de 45% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est inférieure à 200 m<sup>2</sup> et égale ou supérieure à 100 m<sup>2</sup>; plus de 50% de la superficie totale, lorsque la surface moyenne des lots est inférieure à 100 m<sup>2</sup>. Ces indemnités ne sont dues que pour la superficie réservée excédant celle résultant de l'application des taux fixés ci-dessus.

adopter les règles d'utilisation du sol et les standards applicables à la construction. Assurément, la circulaire, selon le principe de la hiérarchie des textes juridiques, n'a aucune incidence réglementaire et ne peut en aucun cas être un acte créateur de droit. Cependant, l'analyse de plus de 300 lettres et notes, rédigées entre 2002 et 2018, met en évidence leur caractère à la fois palliatif et dérogatoire, en faisant prévaloir l'habitat sur l'urbanisme et privilégiant un discours quantitatif de chiffres et taux.

Ainsi, on s'adosse à des circulaires pour définir les normes dans les opérations de l'habitat social qui peuvent être taxées de minimalistes<sup>7</sup>. Pour évaluer et spatialiser les besoins en matière d'équipements publics et socio-collectifs dans un projet de lotissement ou de groupe d'habitations, on se réfère au référentiel de programmation des équipements publics et privés d'intérêt général de 2018 remplaçant le manuel des normes urbaines des équipements de 2005<sup>8</sup>. La grille normative de référence dans la gestion urbaine est peu persuasive. Elle a revu à la baisse les superficies pratiquées, auparavant, pour les équipements par soucis dits d'optimisation et de flexibilité<sup>9</sup>. Elle suit les logiques de l'urbanisme fonctionnaliste désuet qui repose sur une conception de l'individu humain standard et identique en tout temps et dans toutes les villes. Il serait difficile d'admettre, actuellement, l'existence des besoins types d'un citoyen standard ou d'une population uniformisée.

La gestion urbaine manque d'outils efficaces pour intervenir à bon escient dans l'organisation et la mise à niveau de la ville, en l'absence de cadrage réglementaire moins normatif, plus qualitatif et plus flexible permettant d'apporter des réponses quant aux questions de déficience qui pèsent sur la conception des projets urbains.

<sup>7</sup> Voir la circulaire n.° 6362 en date du 05 avril 2005 relative aux normes minimales à observer dans les opérations de constructions et de lotissements relatives à l'habitat social. Il y a lieu d'accepter des voies de 6 m de largeur et des hauteurs sous plafond de 2m 60 alors que la norme qui concerne la hauteur minimum sous plafond des locaux à usage d'habitation, conformément à l'arrêté du 9 mars 1953, est de 2m 80 dans les agglomérations situées à moins de 25km de la côte et de 3m dans des agglomérations situées en dehors de cette zone. La réduction de la hauteur sous plafond et l'exiguïté des voies influencent, certes, le coût du produit mais elles remettent en cause l'hygiène, la circulation et la qualité de la vie urbaine.

<sup>8</sup> Un manuel des normes urbaines des équipements a été élaboré par le département ministériel chargé de l'habitat et de l'urbanisme en juin 2005. Ce manuel est abrogé par le référentiel de programmation des équipements publics et privés d'intérêt général qui a été établi en 2016 et vulgarisé par la circulaire du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville n.° 1606 du 15 février 2018.

<sup>9</sup> Dans le manuel de 2005, la superficie d'une école primaire devient 4 000 m<sup>2</sup> au lieu de 5 000 m<sup>2</sup>, un collège 10 000 m<sup>2</sup> au lieu de 12000 m<sup>2</sup>, un lycée 12 000 m<sup>2</sup> au lieu de 15 000 m<sup>2</sup>, etc. Dans le nouveau référentiel de 2018, les superficies sont également revues à la baisse, même si on a prévu des intervalles de superficies à adopter selon le contexte.

#### 4. GESTION URBAINE, STRATÉGIES D'ACTEURS ET DIVERGENCE DES INTÉRÊTS

##### 4.1 Poids important de la dérogation en matière d'urbanisme

Au cours de l'année 2014, l'administration a examinée 234 demandes de dérogation à l'échelle de la ville de Marrakech, dont 133 ont reçu l'accord de principe. Durant l'année 2018, elle a examinée 104 demandes de dérogation à l'échelle de la ville, dont 30 ont reçu l'accord de principe.

Tableau n.° 3. *Nbre de projets de dérogation en urbanisme à l'échelle de la ville de Marrakech*

Année	Accord de principe	Avis défavorable
2014	133	101
2018	30	74

Source. Agence Urbaine de Marrakech, 2019.

Tableau n.° 4. *Répartition des demandes ayant reçues l'accord de principe par nature de projet*

Nature du projet	2014	2018
Projets touristiques et hôteliers.	37	9
Equipements.	44	11
Projets industriels.	6	0
Projets sociaux 250 000 dh.	14	3
Restructuration des douars.	6	0
Projets mixtes.	26	7
Total.	133	30

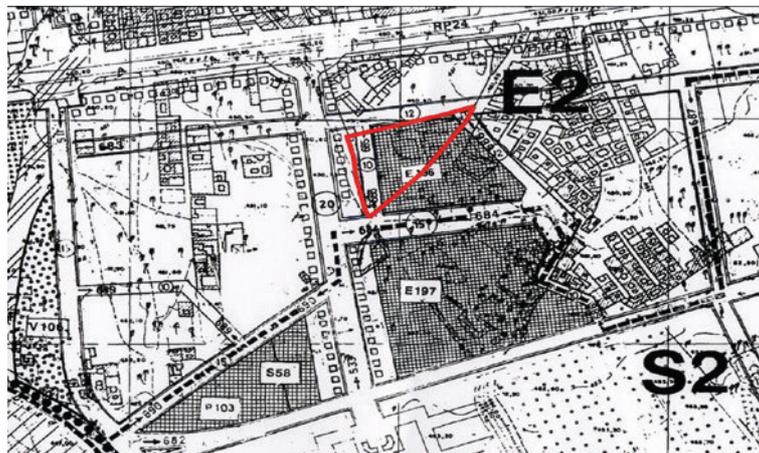
Source: Données de l'Agence Urbaine de Marrakech.

La forte présence de la dérogation à Marrakech et à sa périphérie n'est pas nouvelle. En 2013, le nombre des demandes de dérogations ayant reçu un accord de principe a été de 1722, dont 559 sont situées dans la ville de Marrakech et 1163 sont réparties dans sa couronne (Agence urbaine de Marrakech, 2013).

En conséquence, l'urbanisation qui se fait dans la réalité à Marrakech et sa périphérie laisse constater que la politique urbaine menée par les pouvoirs

publics reste encore une politique de circonstances et de conjonctures, orientée principalement par la dérogation en dehors de toute vision globale.

D'après la nature et la répartition des projets autorisés, il y a lieu de mettre en relief les conséquences néfastes subi par le territoire de la ville et des franges périurbaines. On note la suppression de certaines affectations urbanistiques d'intérêt général. Le cas du plan d'arrondissement Annakhil est expressif; lequel prévoit un équipement scolaire «E 196» (Figure 2); mais le comité chargé d'examiner les demandes de dérogation a décidé d'octroyer un avis favorable pour construire un ensemble résidentiel en R+4, Hammam, fitness spa et centre de mise en forme en R+3 dans la zone E2 sur un terrain prévu pour un équipement E 196 et une partie réservée aux voies d'aménagement.



**Figure n.º 2.** Exemple de remise en cause de la légitimité des documents d'urbanisme par la dérogation.

Source: Agence urbaine de Marrakech, 2020.

Si on n'observe pas le parti d'aménagement, les équipements et les installations d'intérêt général prévus par un document d'urbanisme, on remet en cause toutes les logiques et règles de planification et de gestion urbaines. Un document d'urbanisme comme celui de d'arrondissement Annakhil s'est trouvé vidé de son contenu et déguisé en instrument frivole. Dans la pratique, l'urbanisation est conditionnée par d'autres facteurs loin de la programmation préétablie par le plan d'aménagement.

Le SDAU de Marrakech, adopté en 1995, a été également affecté par la pratique de dérogation. A titre d'exemple, selon ce document d'urbanisme le minimum parcellaire pour construire dans la zone d'Annakhil (zone de palmeraie) était cinq hectares; mais dans la réalité, ce minimum parcellaire est passé à un hectare. En conséquence, la palmeraie de la ville de Marrakech a été exposée à une pression urbanistique de type touristique. Le paysage a ainsi changé en grande partie. Le risque se situe plutôt dans la perte de l'équilibre de ce paysage culturel d'une valeur inestimable devenant de plus en plus fragile.

Les orientations du SDAU en matière d'occupation de la zone de la palmeraie n'ont pas été respectées. Ce document de planification était largement dépassé bien avant sa date d'échéance fixée à 2020<sup>10</sup>. L'urbanisation reflète des décalages importants par rapport à ses choix et options d'aménagement.

La dérogation peut contredire toutes les dispositions du document d'urbanisme; elle peut porter sur le changement du zonage, la suppression des espaces verts et l'empiètement sur des emplacements réservés aux équipements d'intérêt général. Cela dévalorise le paysage urbain, altère la qualité de vie dans la ville et exprime en quelque sorte l'absence de convergence vers des intérêts collectifs et stratégiques de la ville (Sedjari, 2000).

Ainsi, il sera difficile d'assurer la cohérence de la ville, sa compétitivité et sa durabilité. L'urbanisme durable requiert une préoccupation multidimensionnelle à la fois économique, sociale, environnementale et culturelle.

## 4.2 LA GESTION URBAINE ET POIDS DES ACTEURS

La gestion urbaine est tributaire des «poids» des acteurs et des situations locales. Elle est liée à la conjoncture politique et est accaparée par l'Etat qui prône sa légitimité de représentation de l'intérêt général à travers les actes d'autorisation. On frôle à ce niveau deux acteurs publics majeurs: l'institution du gouverneur et l'agence urbaine.

---

<sup>10</sup> En 2004, le développement urbain de Marrakech a dépassé les prévisions du schéma directeur attendues en 2010, à savoir 10 000 ha. Alors qu'il était de 4000 ha en 1989 et de 5400 ha en 1995 (Coslado, 2015).

En effet, les configurations institutionnelles sont multiples, mais le poids de l'institution du Wali et du gouverneur n'est pas à démontrer; lesquels représentent le pouvoir central, coordonnent et assurent l'impulsion des activités des établissements publics et services extérieurs qui demeurent sous leur pouvoir, comme ils exercent le contrôle administratif sur les collectivités territoriales<sup>11</sup>. Par-delà ces prérogatives, la suprématie de cette institution doit être appréhendée dans le contexte historique, culturel et socio-politique du pouvoir au Maroc.

Quant à l'Agence urbaine, celle-ci tire son rôle prééminent en matière de gestion urbaine de la nature juridique de son avis sur les demandes d'autorisation de lotir, de morceler et de construire. L'article 101 de la loi organique n.° 113.14 relative aux communes<sup>12</sup> souligne que le président du conseil de la commune délivre les autorisations de construction, de lotissement, de morcellement et de création des groupements d'habitations et qu'il est tenu à cet effet, sous peine de nullité, de se conformer avec tous les avis obligatoires prévus par la législation en vigueur et notamment celui de l'agence urbaine concernée.

Quoiqu'il soit astreint à de telles formalités et conditions, le poids de la commune dépend largement du charisme de son président, de son background culturel, de sa couleur politique et du positionnement du parti auquel il appartient.

En dehors du dispositif institutionnel, le secteur privé, dans les domaines foncier, immobilier et industriel, constitue un pouvoir économique fort convoitant l'espace urbain en tant que support de rentabilité économique. Ce pouvoir constitue à Marrakech «un lobby très fort qui influence considérablement le devenir de la ville et qui ne cesse de revendiquer plus d'assouplissement des procédures d'octroi des autorisations de lotir et de construire» (Mbarki, 2013). Dans ce cas, plaider pour un tel assouplissement est synonyme de demande de dérogations sans limite.

Si on postule qu'aucune intervention urbanistique n'est innocente, il serait patent que l'action publique vise à résoudre des problèmes urbains en privilégiant «l'aménagement» des intérêts économiques notamment dans des conditions de récession et de marasme dont témoigne l'environnement économique planétaire. D'ailleurs, l'Etat courtise les intérêts du pouvoir économique via les circulaires de dérogation adoptées depuis 1999 en marge de la légalité sous l'alibi de promouvoir l'investissement<sup>13</sup>, jusqu'au point de reconnaître cette

<sup>11</sup> Voir l'article 145 de la constitution de 2011 et l'article 5 du dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du Gouverneur.

<sup>12</sup> Dahir n.° 1-15-85 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n.° 113-14 relative aux communes (BO n.° 6440 du 18 Février 2016).

<sup>13</sup> On cite à ce propos:

– la circulaire ministérielle n.° 254 relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement en date du 12 février 1999.

pratique, en 2019, par le biais de la loi 47-18<sup>14</sup>. Cette dernière annonce «juridiquement» des logiques de «déplanification» urbaine, malgré les conditions de restriction d'octroi des dérogations qui ont été reconduites à partir des circulaires précitées. Il demeure toujours possible de sacrifier la planification urbaine à la circonstance et le durable à l'éphémère.

Les autres acteurs ne sont pas déterminants en matière de gestion urbaine. Ils sont soit faibles ou absents. La société civile ne peut prétendre être érigée au rang de pouvoir social, elle constitue un paramètre simple dans l'équation des enjeux, en l'absence d'un minimum d'équilibre dans les différents rapports de forces. La société a du mal à s'assimiler dans l'idéal du politique et continue à jouer le rôle du consommateur malgré les simulacres des procédures présumées démocratiques<sup>15</sup>.

A ce propos, il reste à signaler que les générations futures et le vivant biologique sont relégués au dernier plan comme acteurs absents à toute délibération qui porte sur le sort de l'espace, alors qu'il faut ériger l'urbanisme en une autorité morale ayant ses principes et règles opposables.

Même les études et réflexions lancées par des institutions publiques n'ont pas manqué de dévoiler les aspects et impacts négatifs de la dérogation comme principe et pratique de la gestion urbaine. S'agit-il de contradictions entre un discours officiel qui se veut cohérent et équilibré et une pratique véhémente en faveur de l'initiative privée<sup>16</sup>.

Souvent, on s'accorde, dans le débat public, sur la nécessité de réguler les pratiques de dérogation et de faire face aux logiques de laisser-faire et de laisser-aller sous l'alibi de promouvoir l'investissement et créer de l'emploi.

– la circulaire ministérielle n.° 622 du 08 mai 2001 modifiant la circulaire n.° 254.

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

– la circulaire interministérielle n.° 10098/31 en date du 06 juillet 2010 remplaçant celle de 2003.

<sup>14</sup> Dahir n.° 1-19-18 du 13 février 2019 portant promulgation de la loi n.° 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement. (B. O. n.° 6754 du 21 février 2019). L'article 30 stipule que: « Outre les missions qui lui sont imparties, la commission régionale est chargée nonobstant toute disposition législative et réglementaire contraire, d'accorder des dérogations en matière d'urbanisme au profit des projets d'investissement productifs et générateurs d'emplois dans tous les secteurs à l'exception des projets immobiliers résidentiels autres que ceux destinés à l'habitat social et à la lutte contre l'habitat insalubre ou menaçant ruine [...] ».

<sup>15</sup> Même les architectes et ingénieurs remplissent souvent la fonction d'exécutants appelés à trouver des solutions techniques aux aspirations politiques et économiques. La dimension de créativité et de subtilité est amoindrie pour donner lieu à des attitudes d'acquiescement aux choix des plus forts.

<sup>16</sup> On fait référence à:

– Conseil économique, social et environnemental du Maroc (2014): Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme, Saisine n.° 11/2014, 173 pp.

– Agence urbaine de Marrakech (2013): Etude d'impact des projets de dérogation dans le ressort territorial de l'Agence urbaine de Marrakech, Phase III: Rapport d'analyse, 155 pp.

La dérogation est une autre façon d'un laisser-faire surveillé comme s'accorde à le dire M. Chouiki «... c'est "l'anarchie organisée" qui ne laisse que peu de place à la réglementation» (Chouiki, 2011).

La gestion urbaine mène à repenser les réponses politico-juridiques, institutionnelles, organisationnelles et techniques face aux questions urbaines. Il va sans dire que les règles d'urbanisme obéissent à des fondements théoriques et à des orientations politiques. Le choix d'un urbanisme sécuritaire, coercitif et strictement réglementaire est prémédité. Le tournant vers un urbanisme facilitateur, incitatif et participatif doit être conjecturé à partir de nouvelles logiques d'acteurs et d'une législation démocratisée à la fois ouverte et régulatrice.

L'environnement politique, économique et socioculturel est crucial. Comment assurer un engagement collectif pour réussir une gestion urbaine participative? Comment améliorer l'image et l'efficacité de l'intervention publique? La réponse plurielle à un tel questionnement constitue une préface inéluctable à toute approche globale qui tente de repenser les processus de gestion urbaine.

#### **4.3 La gestion urbaine et la question d'articulation entre les échelles de conception**

Il sera aberrant de miser sur un patchwork de lotissements et d'opérations immobilières en vue de construire un projet de ville. La rationalité de la prise de décision en matière de gestion urbaine doit commencer par l'exploitation des efforts consentis à toutes les échelles.

La production de l'espace est par essence à multi-scalaire. Les options de l'aménagement du territoire, les dispositions de l'urbanisme, les composantes de l'habitat et les œuvres de l'architecture doivent être compatibles. En principe, l'articulation entre les différents documents, études et plans est régie par une logique de cohérence.

Le projet de ville est censé traduire en matière économique, spatial, social, culturel et environnemental un projet politique traçant des enjeux de développement et révélant un niveau d'ambition quant à la taille de la ville, ses fonctions, son repositionnement escompté aux échelles régionale, nationale ou mondiale. En tant que projet global, il s'oppose à une pensée sectorielle de l'aménagement urbain (Dekkari et al., 2020). En effet, le projet de ville représente un moment de transition entre la manière traditionnelle de penser l'urbanisme et une nouvelle approche, moins figée et plus ouverte aux transformations et aux débats (Thomassian, 2009). A défaut de visibilité stratégi-

que, l'acte de gestion urbaine se réduit aux interventions ponctuelles et conjoncturelles, aux tractations et aux compromis.

Si les plans d'urbanisme font défaut, et lorsqu'ils existent, ils sont souvent dénués de repères d'ordre stratégique, en absence de documents de l'aménagement du territoire, et si la gestion des autorisations de lotir et de construire se fait sur la base de simples schémas de structure, il serait difficile de voir large et profond dans la conception des centralités et des portions de la ville.

La gestion urbaine est entreprise en dehors des outputs des stratégies nationales qui abordent les questions de la ville, en l'occurrence la stratégie nationale de développement durable (SNDD), l'initiative nationale du développement humain (INDH), et la stratégie nationale du développement urbain (SNDU).

La ville de Marrakech n'échappe pas à cette réalité. Le SDAU en cours d'étude doit préserver le potentiel agricole dans les franges périurbaines de la ville<sup>17</sup>. La zone ouest de l'arrondissement de Menara est considérée comme l'une des meilleures zones agricoles irriguées de la vallée N'fis ceinturant la ville. On a besoin d'une prise de conscience vis-à-vis de la nécessité de faire face aux phénomènes de mitage urbain, de dilution de l'identité spatiale locale et d'ouverture des zones à risque à l'urbanisation.

La gestion urbaine doit s'imprégner des fonctions métropolitaines de la ville de Marrakech devant viser à promouvoir des solidarités et des complémentarités entre les différentes portions du territoire métropolitain pour répondre aux impératifs du développement et de faire l'arbitrage nécessaire entre l'étalement urbain continu et l'efficacité de la ville.

L'instruction des dossiers de demandes d'autorisations dans ces conditions et le recours à la dérogation déprécient le processus de gestion urbaine et décrédibilise le système de prise de décision quant au devenir de la ville.

## 5. COMMENT PEUT-ON BALISER DES POINTS D'INFLEXION ?

Les déficiences portant sur les aspects de gestion urbaine sont faciles à identifier, mais les réponses ne sont guère évidentes. En évitant de faire un focus sur les réformes structurelles d'ordre juridique, institutionnel, foncier, financier, fiscal et technique relevant de l'Etat, Il serait pertinent de mettre l'accent sur les mesures possibles à l'échelle régionale et locale à même d'établir des interfaces

---

<sup>17</sup> Dans les dernières années le phénomène de maisons d'hôtes glisse vers les zones périphériques de Marrakech; ces maisons qui s'implantent selon les opportunités foncières et en plein rural sont autorisées principalement dans le cadre des procédures de dérogation en bénéficiant de l'attestation de vocation non agricole (VNA).

entre la planification stratégique de la ville, les moyens juridico-institutionnels et techniques mobilisables et les outils de la gestion urbaine.

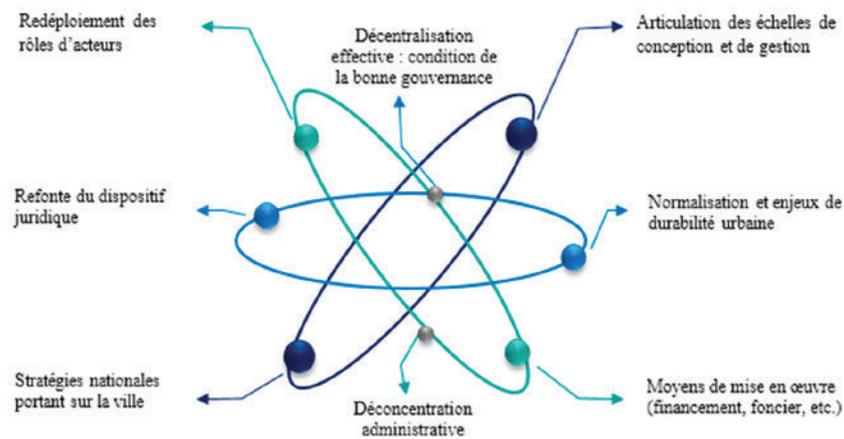


Figure n.° 4. Champ d'application des mesures correctives.

### 5.1 Nécessité de partager une stratégie d'acteurs

L'incohérence de l'action publique entraîne l'insignifiance des efforts déployés en matière de gestion urbaine. La pratique des acteurs publics est incertaine, elle dévoile une crise d'efficacité devant les dysfonctionnements de la ville et les déficiences du dispositif juridique et institutionnel. Il est nécessaire de construire et de partager une stratégie d'acteurs tant publics que privés pour estomper les aspects relevés de fragmentation, de vulnérabilité, de tensions et de déperdition des efforts.

Par souci d'émulation à une métropole comme Marrakech, il devient impératif d'adopter une approche globale d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'habitat et du foncier. Une stratégie d'intervention s'impose pour doter les pouvoirs publics d'un cadre de référence, de cohérence et de coordination pour l'aménagement et le développement de la ville.

Il est proposé d'établir une charte d'urbanisme et d'architecture de la ville pour ne pas perdre de vue les systèmes de valeurs et les spécificités culturelles de Marrakech à mettre davantage en valeur. La charte ne manquerait pas de confirmer les principes d'intégration urbaine et de cohésion sociale. Elle tracerait les orientations capitales en matière de planification des espaces publics. A défaut de cette œuvre, la gestion urbaine serait incertaine.

## 5.2 Nécessité de réguler les rôles d'acteurs

Les procédures d'instruction des dossiers sont préétablies au niveau du règlement général de la construction<sup>18</sup>. Cela étant, la gestion urbaine renvoie à une démarche, un processus et un état d'esprit plutôt qu'une procédure juridique. Il faut instaurer cet état d'esprit en faveur des valeurs de participation d'échange et de codécision qui renoncent aux logiques de cloisonnement administratif. Seules des actions collectives, coordonnées et pondérées mènent à des décisions justes ou au moins optimales en matière de gestion urbaine.

Dans cette optique, il sera opportun de tirer profit de la charte nationale de la déconcentration administrative<sup>19</sup> pour renforcer l'action locale. En sus, faut-il réguler les rôles d'acteurs et permettre une meilleure implication des communes, de la société civile, des architectes et des ingénieurs relevant du secteur privé dans les concertations et la prise de décisions en matière de gestion urbaine.

La démocratie participative est synonyme d'ouverture sur la société civile, le secteur privé voire le simple citoyen. L'ambition est de promouvoir la société civile au rang de pouvoir social dans toute action qui porte sur la ville. Parallèlement, le tissu associatif doit élargir son champ d'intérêt et s'intéresser aux questions d'organisation et de production de l'espace urbain. L'enjeu est, également, de considérer le secteur privé comme partenaire dans le façonnement de la ville.

Sans nier les rôles des institutions du gouverneur et de l'agence urbaine, force est de constater leur prépondérance dans un système d'acteurs asymétrique. Si le redéploiement de ce système s'impose avec acuité, il est suggéré de repenser les logiques d'intervention de l'agence urbaine dans le domaine de la gestion de la ville. Cet établissement est appelé à renverser ses priorités d'actions pour en faire une véritable structure d'études, de recherches, d'assistance et d'accompagnement des communes. Il doit constituer un espace de réflexion, de conseil et de concertation auprès des collectivités territoriales. En France, l'Agence d'Urbanisme<sup>20</sup>, organisme d'investigation et d'étude, est fondée à l'initiative des collectivités locales pour servir d'outil

<sup>18</sup> Voir le décret n.° 2.18.577 approuvant le règlement général de la construction en date du 12 juin 2019.

<sup>19</sup> Voir le décret n.° 2.17.618 portant charte nationale de la déconcentration administrative en date du 26 décembre 2018.

<sup>20</sup> L'Agence d'Urbanisme en France a été créée par la loi d'orientation foncière de 1967. Le code de l'urbanisme en vigueur, article L.121-3 a confirmé son rôle d'impulsion et d'harmonisation des politiques publiques urbaines.

Par contre, l'Agence Urbaine au Maroc, est créée par l'Etat générant un climat tendu, particulièrement, avec les conseils communaux se comportant avec réticence vis-à-vis de cet établissement. Initialement, le SDAU de Casablanca établi par Pinceau a proposé, à l'instar de ce qui existe en France, la création

d'accompagnement dans la définition et l'harmonisation des politiques publiques en matière de développement et d'aménagement. Les logiques actuelles au Maroc en matière de gestion urbaine doivent céder la place à une culture de synergie, de mutualisation des énergies et de complémentarité.

### 5.3 Nécessité de voir large et profond dans les normes et servitudes de gestion urbaine

Il est plus que jamais nécessaire de revoir le système de normes applicables aux projets urbains. Une pandémie comme Coronavirus suscite l'intention de tous les acteurs à repenser les seuils minimalistes de programmation et de spatialisation des équipements et infrastructures de la ville.

La ville requise de demain doit être durable, pour ainsi dire compétitive, équitable et solidaire, éco-neutre, adaptable, connectée, conviviale, inclusive, citoyenne, identitaire et créative. Il faut s'appliquer, alors, à s'entendre sur de nouvelles normes et servitudes à imposer dans les différents projets urbains dans l'intérêt de la santé, de la sécurité publique et de la résilience de la ville. Pour ce faire, il convient de s'atteler sur un système de normalisation nationale, à l'instar de la norme internationale Iso 37101: 2016 constituant un cadre de référence et une opportunité de structuration du développement durable de la ville.

Il faut combler un vide manifeste quant au dimensionnement de la voirie et d'espaces verts. Aucune norme nationale ne permet de dimensionner une voie d'une manière juste et mesurée. Aucun argument de nature économique ne permet de définir la rentabilité d'une place publique ou d'estimer le retour d'investissement d'un parc public. De tels éléments de conception sont définis au vu du zonage et des règles de densités définies fortuitement dans le document d'urbanisme (COS<sup>21</sup>, CUS<sup>22</sup>) ou suivant des considérations financières. Pour éviter les tourments d'une pratique hasardeuse sur la ville, il faut marquer un tournant de la gestion urbaine en mettant en place un système normatif rationnel, le traduire en dispositions dans les règlements d'aménagement, et surtout voir grand et large au moment de la fixation des emprises des voies, des rations d'espaces verts et du rapport vide - plein dans tout projet urbain.

---

d'une Agence Urbaine comme outil administratif de mise en œuvre dudit schéma. L'Agence Urbaine de Casablanca a été créée par le dahir portant loi n.° 1.84.188 du 9 octobre 1984.

Bien que cet état de crispation se soit apaisé au fil des années avec la généralisation des agences urbaines devenant un fait irréversible, les tiraillements de compétences existent encore. Les frictions entre celles-ci, les élus et les autorités territoriales persistent, notamment, à cause des dossiers relevant de la gestion urbaine.

<sup>21</sup> C'est le rapport de la somme des planchers couverts sur la superficie globale du terrain.

<sup>22</sup> C'est le rapport entre la surface à construire au sol à la surface constructible du terrain.

Les normes de la gestion urbaine à Marrakech ne doivent pas perdre de vue une multitude de mesures, à savoir:

- La conception des emprises en faveur de l’extension du Bus à haut niveau de services (BHNS) et des modes de déplacement doux;
- L’aménagement et la gestion numérique de la ville, constituant un levier de développement et de positionnement territorial, en misant sur des espaces à dédier au développement des écosystèmes de startups et d’entreprises de croissance numériques;
- L’instruction des dossiers de création de projets de lotissements et de groupes d’habitations, en évitant les aménagements lumineux énergivores et en privilégiant les options préconisées par un schéma directeur d’aménagement lumière à établir pour la ville de Marrakech;
- L’appréhension et la mise en œuvre des stratégies sectorielles qui s’efforcent à concrétiser la contribution déterminée au niveau national (CDN/ NDC) en matière d’atténuation, à noter les plans d’actions portant sur la logistique, les déchets ménagers et assimilés, l’assainissement liquide et le transport public urbain;
- L’appropriation d’un plan climat de la ville entendu comme élargissement de l’Agenda 21 local;
- L’adoption des bonnes pratiques tirées des enseignements découlant des conférences et agendas internationaux<sup>23</sup>.

## CONCLUSION

La construction des territoires, la croissance urbaine, le développement et l’organisation des villes, les mutations socio-spatiales, les perceptions socio-culturelles, l’évolution des modes de vie, les enjeux sociaux, environnementaux et économiques multiples auxquels nous sommes confrontés actuellement risquent de déformer nos manières de penser et d’agir. Pour aborder de telles questions composites et complexes, les principes et méthodes usuels ne sont pas toujours suffisants.

Si l’espace mouvant et tiraillé se plie mal aux canevas et grilles d’analyse traditionnellement utilisés en urbanisme, il sera absurde de tenter une produc-

---

<sup>23</sup> La conférence de Stockholm, l’agenda 21 du sommet de Rio, la charte d’Aalborg et d’Aalborg+10, le plan d’action de Lisbonne, les conférences de Copenhague, de Cancún et d’Addis Abeba, l’Agenda 2030, le Nouvel Agenda Urbain d’Habitat III, la déclaration de Marrakech des Cités et Gouvernements Locaux Unis, l’Agenda 2063 de l’Union africaine, etc.

tion du sol urbain hasardeuse en l'absence de tout système de planification. Le fondement de cette logique tient du rejet des procédures et modèles en vigueur qui valent un arrimage de soi et provoquent une crise d'efficacité.

Il est établi que la gestion urbaine par le biais des documents d'urbanisme à caractère juridico-technique semble être dépassée soit à la ville marocaine y compris Marrakech ou à la ville méditerranéenne (Ascher, 2010; Ait Hassou, 2015; Boujrout, 2016; Guezzar, 2019). D'autant plus, les documents d'urbanisme deviennent plus un «instrument de légitimité» pour défaire la ville à coups de dérogations selon l'expression de Ben Attou (2019). Pour éviter de traiter les problèmes de demain avec les outils d'hier et pour réussir une réflexion en matière d'urbanisme, on est appelé à recourir et à croiser des informations, études et connaissances multidimensionnelles, multi-acteurs, multi-scalaires et multidisciplinaires. Au-delà de ce travail de recouplement et de construction, on a besoin d'un cadre juridico-normatif facilitateur et précis pour endiguer tout dérapage de déplanification urbaine. Les pratiques socio-politiques et la manière d'effectuer des choix, et donc d'élaborer des critères de décision, est essentielle dans ce domaine (Lacaze, 2018).

Il semble inéluctable de repenser les assises et outils des politiques publiques d'aménagement, d'urbanisme et du foncier pour dépasser les déficiences soulevées en matière de gestion urbaine et jalonner un renouveau dans le domaine de planification et de gouvernance des villes. C'est se leurrer que de prétendre la faisabilité de cette entreprise complexe, sans volonté politique et sans réunir une multitude de conditions d'ordre méthodologique, juridique, institutionnel et professionnel qu'il faudrait mener sur un seul front.

#### LISTE D'ACRONYMES

SDAU	Schéma directeur d'aménagement urbain
PA	Plan d'aménagement
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
HCP	Haut-Commissariat au Plan
BO	Bulletin officiel
COP	Conférence des parties à la convention de l'Onu sur le climat
N'Fis	Cours d'eau marocain, affluent de rive gauche de l'oued Tensift
Nbre	Nombre
Dh	Dirham

## BIBLIOGRAPHIE

- AGENCE URBAINE DE MARRAKECH (2013): *Etude d'impact des projets de dérogation dans le ressort territorial de l'Agence urbaine de Marrakech*, Phase III: Rapport d'analyse, 155 pp.
- AIT HASSOU, M. (2015): «Étalement urbain et stratégies de gestion des risques dans les bassins versants semi-arides, cas de Marrakech». *Revue Paysages Géographiques*, n.° 1. Publications de la FLSH Marrakech, pp. 91-105.
- ASCHER, F. (2010): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Editions L'aube, Paris, 267 pp.
- BEN ATTOU, M. (2019): *Agadir, la ville, la métropole, la cité: mondialisation et territoires*. Editions de la FLSH Agadir, 217 pp.
- BOUJROUF, S. (2016): «Villes et territoires ruraux méditerranéens: des dynamiques et des innovations pour des recompositions territoriales complexes». In *Villes et recomposition des territoires ruraux méditerranéens, études de cas marocains, français et algériens*. Publication et édition du Laboratoire des études sur les ressources, mobilité et attractivité (LERMA), Université Cadi Ayyad-Marrakech, pp. 157-164.
- CHOUIKI, M. (2010): *La périurbanisation métropolitaine au Maroc: diversité des formes et similitude des fondements. Contribution à un colloque «Les marges périurbaines en Tunisie et en Méditerranée»*, FSHS, Tunis.
- (2011): *La ville marocaine: essai de lecture synthétique*, Edition Dar Attaouhidi, Rabat, Maroc, 157 pp.
- (2017): *Un siècle d'urbanisme au Maroc: Le devenir de la ville marocaine*. Publications L'Harmattan, Paris, 259 pp.
- (2019): «La planification urbaine dans la politique globale du Maroc». In *Tournants et tourments de la planification urbaine au Maroc, pour quel devenir?*, Livre Electronique, pp. 41-50.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DU MAROC (2014): *Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, Saisine n.° 11/2014, 173 pp.
- COSLADO, E. (2015): *Étalement urbain et opérations immobilières périurbaines pour classes moyennes à Marrakech: production, peuplement et modes d'habiter*. Thèse de doctorat en géographie. Université François-Rabelais de Tours, 608 pp.
- DEKKARI, A.; HILAL, A., & ELIDRISSI, A. (2020): *Urbanisme et politique d'aménagement du territoire: approche pédagogique et méthodologique*. 2<sup>ème</sup> édition, Editions Dar Al-Qalam, Rabat, 191 pp. (en arabe).
- ELIDRISSI, A. (2019): «Les équipements urbains dans la planification urbaine». In *Tournants et tourments de la planification urbaine au Maroc, pour quel devenir?*, pp. 100-118.
- GUEZZAR, A. (2019): «La règlementation de la planification urbaine au Maroc». In *Tournants et tourments de la planification urbaine au Maroc, pour quel devenir?*, pp. 23-39.

- HCP, Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (2017): *Projections de la population des régions et des provinces 2014-2030*, 23 pp.
- HCP, Haut-Commissariat au Plan, *Recensement Général de la Population et de l'Habitat* (RGPH).
- HILAL, A. (2021): «L'urbanisme virtuel, l'urbanisme concret et exigences de la gouvernance». In *Mutations des espaces urbains et approches de développement territorial durable*. Publication et édition du Laboratoire des Etudes sur les Ressources, Mobilité et Attractivité (LERMA), Université Cadi Ayyad-Marrakech, pp. 61-100 (en arabe).
- LACAZE, J. P. (2018): *Les méthodes de l'urbanisme*, PUF Collection: que sais-je? 7<sup>ème</sup> édition, Presses universitaires de France, Paris, 128 pp.
- MBARKI, H. (2013): «Problématique du foncier non bâti et son effet sur l'extension urbaine dans les villes marocaines: cas de la ville Marrakech». *Revue Etudes Spatiales*, n.º 7. Publications de la FLSH Marrakech, pp. 33-63 (en arabe).
- NACIRI, M. (2017): *Désirs de ville*. Edition Economie critique, Rabat, 598 pp.
- OUHAMMOU, A. (2005): *Flore et végétation du Parc National de Toubkal (Haut-Atlas de Marrakech, Maroc): typologie, écologie et conservation*. Thèse d'état. Faculté des Sciences Marrakech, 260 pp.
- SEDJARI A. (2000): «L'État contre la ville». In Sedjari, A. (dir.), *Le devenir de la ville*, Paris, L'Harmattan, 295 p.
- THOMASSIAN, M. (2009): «Pratiques de la négociation dans les projets urbains ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale», *Revue Négociations*, volume 11, n.º 1, pp. 185-198.

## RESUMEN

La gestión urbana es el reflejo de numerosas políticas públicas y del nivel de democracia local. El análisis del sistema de gestión de la ciudad de Marrakech, a través de la evaluación del alcance y de los límites de la presunta acción pública reguladora frente a los diversos y divergentes intereses relacionados con la producción de suelo urbano, permite cuestionar las lógicas de este sistema que es similar a un acto dependiente de una voluntad efímera y no de una política ejercida de acuerdo con un marco regulatorio y normativo ponderado. La gestión urbana a nivel de la ciudad de Marrakech se realiza en ausencia de documentos de planificación urbana eficaces capaces de ayudar a la organización y el desarrollo urbano. La falta de apuestas en esta área y la falta de experiencia se traducen a menudo en dilaciones y negociaciones en cuanto al examen de los expedientes de autorización.

Las herramientas de gestión urbana se limitan a parcelaciones del terreno, a grupos de viviendas, de construcciones y fragmentaciones. Carecemos de ciertas herramientas de planificación urbana como zonas de ordenación concertado y proyectos operativos, al igual que carecemos de un marco normativo lúcido, sabiendo que nos basamos en circulares y disposiciones que reflejen los principios del modelo funcionalista y la pri-

macía de la vivienda sobre la planificación urbana. Además, la práctica de la excepción en la planificación urbana afecta negativamente a la producción del suelo urbano de Marrakech, ya que corre el riesgo de desfigurar el paisaje natural y agrícola de su área periurbana. Al hacerlo, la gestión urbana se reduce a negociaciones y compromisos y sigue dependiendo de situaciones locales y coyunturales, cortejando los intereses de los poderes más fuertes. Sin embargo, la racionalidad de la toma de decisiones en la gestión urbana debe ser considerada bajo una dimensión territorial, más teniendo en cuenta las diferentes escalas de la ordenación del territorio y del urbanismo.

Así, este trabajo se centra en las relaciones entre la planificación estratégica de la ciudad, los recursos jurídico-institucionales y técnicos que se pueden movilizar y las herramientas de gestión urbana. Se propone, pues, la necesidad de compartir la estrategia de los actores, regular la acción colectiva sobre la ciudad y profundizar en las normas y servidumbres de la gestión urbana para construir un sistema normativo que sea a la vez flexible, facilitador y preciso.

*Palabras clave:* Marruecos, Marrakech, planificación, gestión urbana, gobernanza urbana, planificación urbana, producción de suelo urbano.

## RÉSUMÉ

La gestion urbaine est le reflet de politiques publiques multiples et du degré de la démocratie locale. L'analyse du système de gestion de la ville de Marrakech, à travers l'appréciation de la portée et des limites de l'action publique présumée régulatrice vis-à-vis des intérêts divers et divergents liés à la production du sol urbain, permet de remettre en cause les logiques de ce système qui s'apparente à un acte tributaire d'une volonté éphémère et non d'une politique exercée suivant un cadrage réglementaire et normatif pondéré.

La gestion urbaine au niveau de la ville de Marrakech se fait en l'absence de documents d'urbanisme efficaces à même d'aider à l'organisation et au développement urbains. Le manque de jalonnement en la matière et le manque d'expertise se traduisent souvent par des tergiversations et tractations quant à l'instruction des dossiers d'autorisations.

Les outils de la gestion urbaine se limitent aux lotissements, groupes d'habitations, constructions et morcellements. On manque de certains outils d'aménagement urbain comme les zones d'aménagement concerté et les projets opérationnels, comme on manque d'un cadrage normatif lucide, sachant qu'on s'adosse à des circulaires et grilles reflétant les principes du modèle fonctionnaliste et la primauté de l'habitat sur l'urbanisme.

En outre, la pratique de la dérogation en urbanisme affecte négativement la production du sol urbain de Marrakech, comme elle risque de défigurer le paysage naturel et agricole de son périurbain. Ce faisant, la gestion urbaine se réduit aux tractations et compromis et demeure tributaire des situations locales et conjoncturelles, faisant courtiser les intérêts des pouvoirs les plus forts. Pourtant la rationalité de la prise de

décision en matière de gestion urbaine doit être perçue dans une prospective territoriale, eu égard aux différentes échelles d'aménagement et d'urbanisme.

Ainsi, ce travail met l'accent sur les interfaces entre la planification stratégique de la ville, les moyens juridico-institutionnels et techniques mobilisables et les outils de la gestion urbaine. Il en est ainsi question, pour faire autrement, de partager une stratégie d'acteurs, de réguler l'action collective sur la ville, de voir large et profond dans les normes et servitudes de gestion urbaine en s'appliquant à construire un système normatif à la fois souple, facilitateur et précis.

**Mots-clés:** Maroc, Marrakech, planification, gestion urbaine, gouvernance urbaine, urbanisme, production du sol urbain.

### ABSTRACT

Urban management is a reflection of multiple public policies and the degree of local democracy. The management system of the city of Marrakech is analyzed by assessing the scope and limits of State action must ensure the general interest. This analysis criticizes the logic of this system, which is similar to an act dependent on an ephemeral will and not on a policy exercised according to a balanced regulatory and normative framework.

Urban management of the city of Marrakech takes place in the absence of urban planning documents capable of helping with urban planning and development. The lack of documents in planning tools and the lack of expertise often result in indecisive management in the processing of authorization files.

The tools of urban management are limited to parceling and constructions. Urban planning tools such as concerted development zones and operational projects are lacking. We also lack a lucid normative framework. We are leaning on circulars reflecting the principles of the functionalist model and the primacy of housing over town planning.

In addition, the practice of urban planning derogation negatively affects the production of urban land in Marrakech. It risks disfiguring the natural and agricultural landscape on the outskirts of the city. Thus, urban management is reduced to negotiations and compromises and remains dependent on local and conjunctural situations. It promotes the interests of the strongest powers. However, the rationality of decision-making in matters of urban management must be perceived in a territorial prospective, having regard to the different scales of planning and town planning.

Thus, this work emphasizes the interfaces between the city's strategic planning, the legal-institutional and technical resources that can be mobilized and the tools of urban management. To do better, we must share a strategy of actors, regulate collective action on the city, see broad and deep in the standards and easements of urban management. We must try to build a normative system that is both flexible, facilitating and precise.

**Keywords:** Morocco, Marrakech, planning, urban management, urban governance, town planning, urban land production.